

## Réponses aux recommandations et demandes d'études présentées dans le rapport annuel 2020 de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)

### **Recommandation 2020 n°1** au ministère de la transition écologique :

« Pour un management attentif des suites à donner aux études d'approche équilibrée »

L'Autorité recommande au ministère de la Transition écologique et solidaire de mener à leur terme les études d'approche équilibrée prescrites par le règlement (UE) n° 598/2014 pour chaque grand aéroport. Ces études sont une opportunité pour exprimer clairement, au regard des objectifs locaux, les réductions des nuisances sonores rendues possibles par la mobilisation effective de chacun des quatre piliers de l'approche équilibrée définies par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

La recherche des bons équilibres devrait permettre de moderniser le cadre réglementaire d'exploitation de chacun des grands aéroports français.

L'aboutissement de ces démarches est souhaitable au second semestre 2020 pour fonder un écosystème de confiance avec les collectivités et populations concernées permettant d'accompagner la reprise progressive des activités aéroportuaires sur des bases plus respectueuses de l'environnement et de la santé.

### **Réponse :**

On ne peut que souscrire à l'objectif de l'Autorité de limiter les nuisances sonores du transport aérien pour protéger efficacement les populations riveraines des aéroports, notamment en période nocturne, en poursuivant en particulier l'objectif de mise en place de restrictions d'exploitation fondées sur les performances acoustiques des aéronefs, dès lors que les conclusions des études d'impact selon l'approche équilibrée en ont démontré le bienfondé.

En effet, le règlement européen n°598/2014 du Parlement et du Conseil du 16 avril 2014 fixe les règles concernant la procédure à suivre pour introduire des restrictions d'exploitation liées au bruit, aéroport par aéroport. Ce règlement repose sur les principes de « l'approche équilibrée », telle qu'elle est envisagée dans la Résolution A37-18 de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) et décrite dans le document 9829 « Orientations relatives à l'approche équilibrée de la gestion du bruit des aéronefs ». Il prévoit en particulier comme préalable obligatoire à la mise en place de nouvelles restrictions la réalisation d'une étude d'impact, appelée généralement « étude d'approche d'équilibrée ».

Ainsi, la réalisation des études d'impact selon l'approche équilibrée comporte des phases de consultation de l'ensemble des acteurs, en particulier locaux. La méthodologie de ces études, s'appuyant sur le concept de l'approche équilibrée, permet d'envisager les mesures les plus adaptées aux différents contextes locaux d'un point de vue environnemental et socio-économique, en repartant de celles déjà mises en œuvre ou prévues, et en particulier de celles inscrites dans le plan de protection du bruit dans l'environnement (PPBE) de la plateforme concernée.

En effet, comme le prévoit la réglementation européenne et l'articulation entre la directive 2002/49/CE et le règlement n°598/2014, l'outil permettant d'assurer la recherche des bons

équilibres à l'échelle locale et la construction d'un écosystème de confiance entre l'ensemble des acteurs du territoire sur la base des 4 piliers de l'approche équilibrée est le PPBE, plan d'actions global et pluriannuel, qui doit être pris pour chaque aéroport tous les 5 ans.

Cependant, les études d'impact selon l'approche équilibrée ne sont pas prescrites obligatoirement pour tous les aéroports entrant dans le champ du règlement n°598/2014 mais uniquement en cas de problème de bruit local et si des restrictions d'exploitation sont envisagées car les autres types de mesures n'ont pas permis de régler le problème (et notamment après élaboration d'un PPBE et prise en compte de ses impacts).

Néanmoins, plusieurs études ont été réalisées en 2020 (Bâle-Mulhouse, Lyon - Saint-Exupéry et Nantes-Atlantique) ou sont en cours de réalisation (Marseille-Provence et Paris-Orly). En 2021, d'autres études sont programmées (Bordeaux-Mérignac, Paris-Charles-de-Gaulle et Toulouse-Blagnac).

Il faut noter que la crise dans laquelle se trouvent l'ensemble de l'économie française et le secteur du transport aérien en particulier, suite à l'épidémie de COVID19, a eu pour conséquence un décalage général dans l'avancement des études en cours. Bien que le calendrier s'en soit trouvé retardé, l'opportunité de les conduire à leur terme n'est pas remise en cause. L'ensemble des acteurs concernés sont mobilisés mais ont dû composer avec les contraintes actuelles (mesures de chômage partiel notamment), qui ont rendu difficile la nécessaire coordination associée à ces procédures.

Comme annoncé dans cette recommandation n°1, un rapport spécifique de l'Autorité sur le management des dispositifs d'évaluation et de gestion du bruit sur et autour des aéroports français, qui porte notamment sur les études d'approche équilibrée, a été publié le 10 juin 2020. Une réponse plus détaillée sur les recommandations faites dans ce rapport sera apportée ultérieurement.



**Recommandation 2020 n°2 au ministère de la transition écologique :**

« Cadre législatif et réglementaire du contrôle des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre générées par les activités aéroportuaires »

L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires recommande de compléter le code des transports et le code de l'environnement afin de permettre le suivi et le contrôle effectifs des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre générées par les activités aéroportuaires.

Il s'agit d'abord de compléter les articles L. 6361 à L. 6372 du code des transports pour poser les bases juridiques nécessaires en matière de nuisances aéroportuaires dues aux émissions atmosphériques, à l'image des bases juridiques existantes en matière de nuisances sonores.

Il s'agit ensuite de prendre les textes nécessaires, aux niveaux national et local, pour permettre de moduler les tarifs aéroportuaires en fonction des émissions et pour définir le cadre réglementaire d'exploitation des grands aéroports afin de restreindre l'usage des sources fortement émissives.

Il s'agit enfin d'indiquer dans le code de l'environnement les plans et programmes relatifs à la qualité de l'air et au climat propres à chacune des grandes plateformes ou relatifs à des territoires aéroportuaires pour lesquels un avis de l'Autorité de contrôle est requis.

**Réponse**

Il est tout d'abord rappelé que les enjeux climatiques n'entrent pas dans le champ de compétence de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires tel que défini par la loi. Les émissions de gaz à effet de serre, qui contribuent au changement climatique global et au réchauffement de la planète, font par ailleurs l'objet de nombreux dispositifs.

En matière de qualité de l'air, la recommandation de l'Autorité porte sur l'évolution du cadre législatif et réglementaire. Il faut néanmoins souligner l'importance des travaux d'ores et déjà effectués, ainsi que la nécessité de mener des études scientifiques pour améliorer les connaissances sur la caractérisation de la contribution du transport aérien à la pollution atmosphérique.

Ainsi, les études relatives à la qualité de l'air sur et autour des aéroports doivent permettre de mieux identifier les sources et les concentrations en polluants. De manière générale, les initiatives des exploitants d'aéroport ou encore le développement de coopérations entre les aéroports et les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air sont encouragés et soutenus. Ces initiatives et actions volontaires permettent en effet d'améliorer les connaissances et contribuent à une transparence de l'information. A ce titre, les études très récentes portant sur les particules ultrafines, dont celle pilotée par la DGAC à Nantes en lien avec Air Pays de la Loire ou celle qui devrait être réalisée dans les années à venir par Airparif et Aéroports de Paris autour de Paris - Charles-de-Gaulle, constituent des initiatives novatrices majeures dont l'objectif est d'éclairer le débat.

Ensuite, en ce qui concerne la modulation des redevances aéroportuaires, il est rappelé que l'article L. 6325-1 du code des transports stipule d'ores et déjà que le montant des redevances « peut faire l'objet, pour des motifs d'intérêt général, de modulations limitées tentant à réduire ou compenser les atteintes à l'environnement ». Ce principe général ouvre déjà la possibilité aux exploitants des plateformes de moduler les redevances aéroportuaires, par exemple en fonction des émissions de polluants atmosphériques comme le suggère l'Autorité. A l'échelle européenne, la Conférence européenne de l'aviation civile a ainsi proposé une méthodologie de mise en œuvre d'une telle modulation en fonction des émissions d'oxydes d'azote.



**Recommandation 2020 n°3 au ministère de la transition écologique :**

« Pour une adéquation des objectifs et des moyens permettant de rétablir la confiance avec les collectivités territoriales et les populations »

Dans l'esprit du projet de loi « 3D » (décentralisation, différenciation et déconcentration) l'Autorité de contrôle recommande au ministère de la Transition écologique et solidaire de procéder à une certaine déconcentration de la régulation environnementale et sanitaire des aéroports afin de faciliter l'articulation des compétences de l'État avec celles des grandes collectivités territoriales (métropoles et régions) sur et autour des aéroports.

Il importe en effet de pouvoir mieux assurer au niveau territorial la mise en œuvre de politiques transverses et de politiques sectorielles relevant pour parties des collectivités territoriales.

Les articles L. 6363-1 à L. 6363-7 pourront notamment être mobilisés, après adaptation éventuelle, pour gagner en efficacité territoriale.

**Réponse**

Comme la recommandation le souligne, le rôle des acteurs des territoires dans la mise en œuvre des politiques publiques est effectivement important, notamment en matière de développement durable aéroportuaire et les constats exposés dans le rapport annuel de l'Autorité (pages 32 à 34) sont pertinents. Plusieurs exemples permettent de prendre la mesure de cette articulation très forte au niveau territorial :

- Les commissions consultatives de l'environnement (CCE), sous la présidence des préfets de département, constituent le lieu privilégié d'échanges entre les acteurs locaux et de pilotage territorial en impliquant les élus, la préfecture, les administrations, les représentants des riverains et des acteurs économiques des plateformes. La direction générale de l'aviation civile (DGAC) s'assure qu'elles se réunissent régulièrement sur les principales plateformes et sur les aérodromes pour lesquels des problématiques spécifiques de bruit sont identifiées.
- Les services déconcentrés de l'Etat (préfectures, directions départementales des territoires, services locaux de l'aviation civile etc...) sont déjà des acteurs très engagés pour la mise en œuvre des politiques nationales concernant l'aviation civile. Le préfet de département assure notamment la coordination de l'élaboration du plan de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE), des plans de gêne sonore (PGS) et des plans d'exposition au bruit (PEB). Ces plans sont d'ailleurs élaborés après consultation des acteurs locaux, notamment en CCE.
- De nombreuses initiatives permettent par ailleurs de favoriser le dialogue entre les différents acteurs locaux et le ministère de la transition écologique, représenté par la DGAC, et notamment :
  - les rencontres d'Orly organisées au premier trimestre 2019 à l'initiative des conseils départementaux de l'Essonne et du Val-de-Marne avec le soutien de l'exploitant, le Groupe Aéroports de Paris, ont débouché sur un certain nombre d'initiatives, dont la création d'un groupe de travail sur les gros porteurs, l'augmentation de la fréquence des CCE et le lancement d'une étude d'impact pour la mise en œuvre de nouvelles restrictions (étude dite d'approche équilibrée) ;

- le contrat de Projet d'Aménagement Partenarial (PPA), issu de la loi ELAN du 23 novembre 2018, a permis de créer un partenariat entre l'État, les collectivités et les acteurs locaux publics et privés afin d'accompagner le développement des territoires et de mettre en œuvre une stratégie globale et partagée pour un aménagement et un développement durables, autour notamment de l'aéroport de Paris-Orly ;
- à Nantes, la DGAC a pris part, aux côtés de la Préfecture et du CEREMA, au projet de création de l'Observatoire territorial de l'aéroport (mis en ligne en octobre 2020), après avoir mené toute la phase de concertation préalable liée au réaménagement de ce dernier ;
- une action sur le couplage des travaux d'isolation acoustique et thermique est engagée dans le cadre d'une collaboration entre la DGAC et l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH). Dans ce cadre, une expérimentation plus approfondie de coordination des dispositifs d'aides a été confiée, par la ministre de la transition écologique et le ministre délégué aux transports, aux préfets compétents sur les aérodromes de Paris-Orly et de Toulouse-Blagnac. Ces expérimentations sont menées en coordination entre la DGAC, l'ANAH, les services préfectoraux, les directions départementales des territoires et certaines collectivités territoriales.

Les pistes de réflexion formulées par l'Autorité ne permettent pas de conclure, à ce stade, à la nécessité impérieuse de modifier la loi ou la réglementation pour une déconcentration plus forte de la régulation environnementale des aéroports. La bonne application du corpus législatif et réglementaire en vigueur repose sur le renforcement des partenariats et un dialogue constructif entre l'ensemble des parties prenantes à la gouvernance d'un aéroport.



**Demande d'étude n°1 au ministère de la transition écologique (DGAC) :**

*« Étudier la possibilité de traiter automatiquement les données de manière à systématiser et fiabiliser les constats de manquement aux règles environnementales, les procès-verbaux et les dossiers d'instruction. »*

Considérant les ressources humaines limitées consacrées par la Direction de la sécurité de l'aviation civile et la gendarmerie du transport aérien à la police de l'environnement, l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires demande d'étudier, dans le cadre de la modernisation de l'État, la possibilité de traiter automatiquement les données des systèmes d'information existants afin de fiabiliser les constats de manquement aux règles environnementales, les procès-verbaux et les dossiers d'instruction. L'ACNUSA engage les études préliminaires et suggère à l'administration de commencer par le contrôle de l'usage des moteurs auxiliaires de puissance (APU) lorsque les aéronefs sont en stationnement, celui des trajectoires dans les volumes de protection environnementale tels que définis par l'article L. 6362-1 du code des transports et le respect des règles protectrices des riverains en période nocturne.

L'automatisation, partielle ou totale, des procédures de police de l'environnement permettra de réduire les délais et incitera les personnes concernées à procéder plus rapidement aux retours d'expériences afin d'éviter de récidiver.

L'Autorité de contrôle restera la garante du respect des droits des personnes poursuivies par l'administration.

**Réponse**

Le ministère de la transition écologique souscrit à l'objectif d'harmonisation et de fiabilisation de l'ensemble de la procédure de l'Autorité pouvant aboutir à des sanctions pour manquements environnementaux. S'agissant de l'automatisation des procédures, elle est envisageable à la stricte condition qu'elle laisse à l'instructeur la possibilité d'exercer sa responsabilité en termes d'appréciation de la réalité de la faute commise. A ce titre, l'instruction n'est réalisée que sur la base de manquements avérés ; dans le cas contraire, les risques contentieux seraient démultipliés.

En matière d'harmonisation et de normalisation des procédures, la généralisation de l'utilisation de l'outil SIMBAD par les directions interrégionales de la sécurité de l'aviation civile devrait permettre de gagner en efficacité et en fiabilité.

Au-delà du déploiement de SIMBAD, la DGAC est engagée dans une démarche globale d'amélioration de la procédure qui passe notamment par la mise en place d'un processus de type écoute-client ou encore par la participation de la DGAC aux différentes missions de l'Autorité sur le sujet, comme celle dédiée aux manquements environnementaux en 2020.

Plus précisément, en ce qui concerne les temps d'utilisation des moteurs auxiliaires de puissance (APU) deux axes de travail ont été identifiés et sont actuellement explorés par les services de la DGAC : la simplification des contrôles de ces temps d'utilisation et la généralisation des arrêtés de limitation de ces temps d'utilisation.



**Demande d'étude n°2 au ministère de la transition écologique et au ministère des Outre-Mer :**

« Engager pour les principaux aéroports ultramarins les études d'approche équilibrée définies par le règlement (UE) n° 598/2014 »

L'Autorité de contrôle recommande d'engager dès 2020 pour certains aéroports ultramarins les études d'approche équilibrée, au sens de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et du règlement (UE) n° 598/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif à l'établissement de règles et de procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union. Si ces études sont obligatoires pour les aéroports dont le trafic dépasse les 50 000 mouvements de plus de 3,4 tonnes par an, il est à rappeler que la sensibilité environnementale et sanitaire de ces territoires justifie de ne pas attendre le franchissement de ce seuil pour agir.

Il s'agit d'anticiper l'obligation de recherche de performance environnementale. Ces études pourraient être utilement engagées pour les aéroports dont le trafic a dépassé ou approché les 40 000 mouvements au cours des dernières années.

L'Autorité de contrôle suggère parallèlement d'envisager, avec deux autres États membres de l'Union européenne (Espagne et Portugal), un programme européen visant à la réduction et à la compensation des nuisances aéroportuaires se répercutant sur les territoires ultrapériphériques. Un tel programme permettrait de soutenir les opérateurs et les collectivités territoriales pour réaliser les investissements vertueux nécessaires. Il pourrait être pertinent que ce programme européen porte à la fois sur la réduction des nuisances portuaires et aéroportuaires afin de permettre une prise en compte globale et cohérente de l'impact des trafics sur l'environnement, la santé et le climat de ces territoires fragiles.

Cette demande d'étude annule et remplace la demande d'étude 2019/3 à laquelle il n'a pas été donné suite. Au regard de l'augmentation des prix du transport aérien dans ces territoires au cours de l'année 2019 et de la crise sanitaire, il apparaît en effet difficile de déployer outre-mer, sans un appui communautaire, les dispositions appliquées dans l'Hexagone.

**Réponse**

**Concernant les études d'impact selon l'approche équilibrée :** Même si le règlement (UE) n° 598/2014 ne rend obligatoires ces études que sur les aéroports accueillant au moins 50 000 mouvements d'appareils de plus de 3,4 tonnes par an, il est tout à fait envisageable, quand cela est jugé nécessaire, de soutenir le lancement d'études d'impacts de nouvelles restrictions sur le même modèle pour les aéroports n'entrant pas dans le champ de cette obligation.

Cependant, au sens du règlement européen, ces études doivent être initiées pour répondre à une situation locale particulière, et plus précisément si un problème de bruit est identifié autour de l'aéroport nécessitant des restrictions, pour garantir un équilibre entre l'ensemble des acteurs. Ces études ne peuvent également intervenir qu'après avoir mis en œuvre d'autres actions préalables pour tenter de maîtriser les nuisances sonores locales (mesures des 3 premiers piliers de l'approche équilibrée).

La perception de l'avion sur ces territoires est assez différente de ce qui se passe en métropole, notamment du fait de la dépendance à ce moyen de transport pour la desserte générale du territoire et son accessibilité et en raison de l'implantation côtière des infrastructures, offrant la possibilité d'effectuer les mouvements d'aéronefs au-dessus de la mer. En l'état actuel de la nature du trafic et de son importance relative (sans parler de l'impact de la crise sanitaire),



des restrictions supplémentaires sembleraient ainsi disproportionnées pour les aéroports ultramarins.

De plus, les autres leviers de l'approche équilibrée sont déjà mis en œuvre de façon efficace sur ces plateformes et permettent d'atteindre des résultats satisfaisants : les compagnies aériennes se sont engagées dans une politique active de modernisation des flottes ; des PEB sont en vigueur sur les 3 principaux aéroports ultramarins (celui de Martinique-Aimé Césaire est d'ailleurs en cours de révision) ; en termes de navigation aérienne, la quasi-totalité des approches se fait par la mer ; enfin, le trafic est marqué par la concentration des vols sur la journée et une quasi-absence de vols de nuit.

Dans le rapport annuel comme dans le rapport de mission spécifique à la Martinique, l'Autorité n'explicite pas les éléments objectifs permettant de démontrer la sensibilité environnementale particulière des territoires ultramarins, et notamment celle aux nuisances sonores. Il paraît dès lors difficile de justifier que soient appliquées pour ces aéroports des mesures environnementales plus contraignantes que pour ceux situés en métropole.

**Concernant le programme européen :** Cette demande nécessiterait un engagement des acteurs locaux (que sont les collectivités des régions ultrapériphériques concernées françaises, espagnoles et portugaises) et des acteurs européens (les Etats membres, le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne).

Or on peut remarquer que les collectivités locales des outre-mer français, seules décisionnaires sur les priorités à financer sur les fonds existants (FEDER), n'ont pas fait remonter au ministère des outre-mer, dans les échanges réguliers existant entre ces autorités, de projets portant sur le financement d'actions aux fins de lutter contre les nuisances sonores aéroportuaires.

De plus, le rapport de l'ACNUSA ne renseigne pas davantage le besoin allégué qui existerait dans les régions ultrapériphériques pour l'Espagne et le Portugal et qui soutiendrait le projet d'une action commune de niveau communautaire sur les nuisances sonores dues aux aéroports ultramarins.

**Concernant la demande d'étude n°2019/3 :** Une suite a été donnée à la demande d'étude n°2019/3 concernant la capacité du dispositif d'aide à l'insonorisation à répondre aux problématiques spécifiques des territoires ultramarins s'ils y devenaient éligibles. Une mission a été lancée par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur ce sujet, suite à une saisine formulée par la DGAC dès 2019. L'objectif de cette mission est d'étudier la possibilité d'insonoriser les locaux aux abords des aérodromes situés outre-mer dans le cadre de la politique d'insonorisation existante. Il s'agit d'analyser les spécificités du bâti ultramarin, ainsi que leurs incidences sur l'efficacité et l'adéquation aux besoins locaux des mesures d'insonorisation telles que prévues par le dispositif en vigueur. Cette mission, interrompue durant plusieurs mois en raison de la crise sanitaire, se poursuit et devrait rendre ses conclusions au 1<sup>er</sup> semestre 2021.