

EDITORIAL

L'évaluation externe de la contribution de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires à la mise en œuvre de la politique publique de réduction des nuisances sur et autour des aéroports, réalisée par le cabinet Planète Publique et suivie par un Comité présidé par Philippe Ledenvic, membre de l'inspection générale du développement durable et ancien président de l'Autorité environnementale, a mobilisé de très nombreuses contributions.

Elle a déjà permis au collège de dégager de premiers enseignements concernant le fonctionnement de l'Autorité elle-même pour assurer la qualité des données accessibles au public, servir une information utile aux collectivités territoriales précisément mentionnées à l'article L 6361-5 du code des transports, lutter contre le sentiment de manque d'impartialité et renforcer la prévention afin de réduire les manquements aux règles environnementales et les poursuites engagées par l'administration de l'aviation civile.

L'évaluation permet à chacun de mesurer les attentes des différentes parties prenantes, tant au niveau territorial que national, en matière de réduction des externalités négatives du transport aérien (bruit, polluants atmosphériques et gaz à effet de serre) qui impactent la santé sur des territoires importants. Elle souligne la cohérence nécessaire entre l'action visant à ralentir le changement climatique et celles visant à améliorer la qualité de vie sur les territoires. Les compétences de l'Autorité de contrôle en matière d'émissions de polluants restent cependant peu connues des parties prenantes et ses moyens d'actions dans ce domaine apparaissent trop limités. Les effets des polluants sur la santé sont pourtant parfaitement documentés. Une mise en correspondance de la loi avec la réalité des faits apparaît donc indispensable dans ce domaine (article L6361-6 du code des transports).

Elle permet enfin de relever le manque de lisibilité des responsabilités respectives des acteurs publics et privés dans la mise en œuvre de la politique de réduction des nuisances aéroportuaires et l'intérêt qu'il y aurait à éviter d'entretenir des confusions entre les responsabilités des opérateurs (sociétés d'exploitation, compagnies aériennes, écoles et aéroclubs, assistants d'escale, services de navigation aérienne) et celles des pouvoirs publics. La politique de réduction des nuisances demande un pilotage précis au niveau national de la part des ministres chargés respectivement de la santé, de l'environnement et des transports. Il importe, pour gagner la confiance des territoires, de procéder à une réelle déconcentration afin de permettre un dialogue plus constructif au niveau local entre les pouvoirs publics (Etat et collectivités territoriales) et les opérateurs, en impliquant les associations de défense de l'environnement et les associations de riverains.

Le rapport d'évaluation interroge enfin les moyens attribués à l'Autorité de contrôle en regard des missions qui lui ont été confiées et des pouvoirs qui lui ont été conférés. Il importe en effet de renforcer l'information, le conseil et la prévention sur les territoires. L'administration de l'aviation civile ne peut pas compter seulement sur la répression des manquements pour obtenir des résultats. Une intelligence collective et des démarches réellement collaboratives sont indispensables pour gagner la confiance et espérer atteindre des résultats sur les territoires à hauteur des objectifs sanitaires et climatiques.

Evaluation de la contribution de l'ACNUSA à la politique publique de lutte contre les nuisances aéroportuaires



Rapport final **Décembre 2023**

Avertissements

Le présent document constitue le rapport final de l'évaluation de la contribution de l'ACNUSA à la politique publique de lutte contre les nuisances aéroportuaires. Son contenu relève de la seule responsabilité des consultants de *Planète Publique* et ne saurait engager la responsabilité de l'ACNUSA.

Contributeurs :



Benoit SIMON, Directeur associé

Julie QUARTERMAINE, Consultante confirmée

Théophile COURTIER, Consultant

Hugo VACUS, Consultant

Sali-Mai DIOUF, Chargée d'études

Sommaire

1. INTRODUCTION	4
1.1 Historique.....	4
1.2 Missions et compétences de l’Autorité	4
1.3 Les actions menées depuis sa création	5
2. OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE L’EVALUATION.....	7
2.1 Finalités de l’évaluation	7
2.2 Champs de l’évaluation.....	7
2.3 Référentiel d’évaluation	7
2.4 Méthode de l’évaluation.....	8
2.5 Calendrier de l’évaluation	9
3. REPONSES AUX QUESTIONS EVALUATIVES	10
3.1 Pertinence des objectifs et des moyens de l’ACNUSA	10
Question évaluative 1 : Dans quelle mesure les objectifs visés par l’ACNUSA sont-ils pertinents ?	10
Question évaluative 2. Les moyens juridiques, humains et financiers mis en place sont-ils adaptés aux objectifs ?.....	12
3.2 Cohérence des actions de l’ACNUSA	14
Question évaluative 3. Les missions et les compétences, fixées par la loi, sont-elles cohérentes entre-elles ? .	14
Question évaluative 4. L’action de l’Autorité est-elle considérée par les parties concernées comme cohérente ?	15
3.3 Efficacité de l’intervention de l’ACNUSA.....	17
Question évaluative 5. Dans quelle mesure les objectifs ont-ils été atteints ?	17
3.4 Efficience de l’intervention de l’ACNUSA.....	28
Question évaluative 6. Les objectifs ont-ils été atteints au meilleur coût pour l’Etat ?	28
4. CONCLUSIONS	30
Conclusions sur la pertinence des objectifs visés par l’Autorité	30
Conclusions sur la pertinence des moyens juridiques, humains et financiers pour répondre aux objectifs visés par l’Autorité	31
Conclusions sur la cohérence des missions et compétences de l’ACNUSA	31
Conclusions sur l’atteinte des objectifs visés par l’Autorité	32
Conclusions sur l’atteinte des objectifs visés par l’Autorité au meilleur coût	33
5. ANNEXE : LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES	34
Acteurs interrogés dans le cadre des entretiens de cadrage	34

Acteurs interrogés dans le cadre des entretiens de collecte.....	34
Acteurs interrogés dans le cadre de l'étude de cas sur Paris – Charles-de-Gaulle.....	35
Acteurs interrogés dans le cadre de l'étude de cas sur Toulouse-Blagnac	36
Acteurs interrogés dans le cadre de l'étude de cas sur Toussus-le-Noble	36
Membres du comité de suivi de l'évaluation	37
Participants au séminaire de l'Autorité	38

1. Introduction

1.1 Historique

Première autorité administrative indépendante (AAI) dans le domaine de l'environnement, l'Autorité de Contrôle des Nuisances Sonores Aéroportuaires (ACNUSA) a été créée par la loi n°99-588 du 12 juillet 1999.

Cette loi fait suite à l'engagement du Gouvernement, dès 1997, de mettre en œuvre un programme d'actions pour lutter contre les nuisances sonores dans le contexte de l'explosion du trafic aérien. Elle visait à créer un cadre de développement du transport aérien plus respectueux de son environnement. La loi reflète ainsi les demandes contradictoires auxquelles sont confrontées les activités aéroportuaires, entre croissance du trafic et nuisances sonores dans un environnement urbain et souvent en densification.

La création de l'ACNUSA fut révélatrice de l'attention portée aux nuisances sonores et à leur réduction depuis plusieurs décennies, autour des aéroports comme, plus généralement, dans notre environnement quotidien. Dans le domaine aérien, la loi portant création des Plans d'Exposition au Bruit, qui fixe « les conditions d'utilisation des sols exposés aux nuisances dues aux bruits des aéronefs », date ainsi de 1985. Les Plans de Gêne Sonore, qui couvrent les territoires effectivement soumis à des nuisances sonores liées au trafic aéroportuaire, et ouvrent droit pour les riverains à des aides spécifiques pour s'en protéger, sont inclus dans la loi relative à la lutte contre le bruit de 1992.

Par la loi du 12 juillet 2010 dite Grenelle II, dans le contexte de la mise à l'agenda des sujets environnementaux, l'Autorité a vu ses compétences élargies à l'ensemble des nuisances environnementales sur et autour des aéroports. Elle prend alors le nom d'Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroportuaires, changement de nom reflétant sa mission d'apporter une contribution d'ensemble au débat sur l'environnement des aéroports dans une approche globale des nuisances aériennes (incluant notamment la qualité de l'air et les impacts sur le climat).

Ainsi, si le corpus législatif existant apparaît plutôt complet et protecteur des populations exposées, la mise en place d'une autorité dont l'indépendance est garantie par la loi est un moyen de s'assurer de l'effectivité des réglementations en vigueur, et surtout de restaurer le dialogue et la confiance avec les populations riveraines.

1.2 Missions et compétences de l'Autorité

Depuis 2010, l'Autorité est « composée de dix membres nommés en raison de leur compétence dans les domaines économique, juridique ou technique ou de leur connaissance en matière d'environnement, de santé humaine ou de transport aérien »¹. Le président de l'Autorité est nommé par décret du Président de la République, après audition par les commissions du développement durable du Sénat et de l'Assemblée nationale qui émettent un avis sur les candidatures. Deux membres sont désignés respectivement par le président du Sénat et celui de l'Assemblée nationale ; trois membres sont nommés en Conseil des ministres sur proposition du (ou de la) ministre chargé(e) de l'environnement ; un membre est nommé en Conseil des ministres sur proposition du (ou de la) ministre chargé(e) de la santé ; trois membres sont nommés en Conseil des ministres sur proposition du (ou de la) ministre chargé(e) de l'aviation civile. Afin de garantir l'indépendance de l'Autorité, le mandat des membres est de six ans, non révocable et non renouvelable.

Le champ de saisine de l'Autorité est large, pourvu que l'organisme demandeur soit impliqué dans la réduction des nuisances sonores à proximité des aéroports couverts par le mandat de l'ACNUSA : il peut s'agir du gouvernement (ministres chargés de l'aviation civile et de l'écologie), de membres des commissions

¹ Les citations suivantes sont toutes tirées des Articles L6361-1 à L6361-15 du code des transports.

consultatives de l'environnement, des communes et des EPCI au voisinage des aérodromes, ou d'associations concernées par l'environnement aéroportuaire. L'Autorité peut aussi se saisir elle-même.

L'ACNUSA dispose de compétences générales, applicables à l'ensemble des aéroports civils français, et de missions particulières pour les 13 principaux aéroports (plus de 20 000 mouvements d'aéronefs de plus de 20 tonnes par an)² et 4 aérodromes dont l'exploitation est restreinte pour des raisons environnementales par arrêtés ministériels³.

Ses compétences générales sont les suivantes :

- L'ACNUSA émet « des recommandations sur toute question relative aux nuisances environnementales générées par le transport aérien sur et autour des aéroports. ». Elle émet aussi des normes, notamment en matière de nuisances sonores. Elle est consultée dans le cadre de l'élaboration de certains documents de planification territoriaux relatifs à l'environnement.
- Elle contrôle la bonne application des recommandations qu'elle émet et de la réglementation.
- Elle prononce des sanctions administratives contre les personnes exerçant des activités de transport aérien et peut alerter des autorités administratives compétentes hors de son champ d'intervention.
- Pour ce faire, l'Autorité peut se faire communiquer tous les renseignements et documents utiles ; elle peut procéder ou faire procéder à des vérifications sur place.

L'ACNUSA est donc un organe prescripteur, consultatif et de contrôle par son pouvoir d'investigation assorti d'un pouvoir de sanction administrative.

Dans le cadre des missions particulières relatives aux aéroports et aérodromes cités précédemment :

- Elle définit les indicateurs de mesure de bruit et les prescriptions techniques applicables aux stations de mesure de bruit ;
- Elle établit un programme de diffusion des informations sur le bruit auprès du public ;
- Elle est obligatoirement consultée sur les projets de plan de gêne sonore ou de plan d'exposition au bruit, ainsi que sur les schémas régionaux climat air énergie et les plans de protection de l'atmosphère ;
- Elle est obligatoirement consultée sur les projets de textes réglementaires concernant son domaine ;
- Elle contrôle le respect des engagements pris par les différentes parties intéressées à l'exploitation de l'aérodrome en vue d'assurer la maîtrise des nuisances sonores liées à cette exploitation ;
- Enfin, l'Autorité peut être saisie d'une mission de médiation.

1.3 Les actions menées depuis sa création

L'ACNUSA a été créée pour répondre au besoin de restaurer un climat de confiance dans un contexte conflictuel fort entre professionnels de l'aviation et riverains des aérodromes, ces derniers ayant le sentiment de la relative impunité des professionnels qui ne respectaient que partiellement leurs engagements, qu'ils soient réglementaires ou volontaires. L'ACNUSA, en tant qu'autorité indépendante et impartiale, a donc pour objectifs :

- D'assurer la fiabilité des indices et instruments de mesure des nuisances dues non seulement au transport aérien mais également à l'activité des plates-formes aéroportuaires ;
- De permettre l'adaptation de la réglementation aux besoins des populations concernées ;

² Bâle-Mulhouse, Beauvais-Tillé, Bordeaux-Mérignac, Cannes-Mandelieu, Lille-Lesquin, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Nantes-Atlantique, Nice-Côte d'Azur, Paris-Charles de Gaulle, Paris-Le Bourget, Paris-Orly, Toulouse-Blagnac,

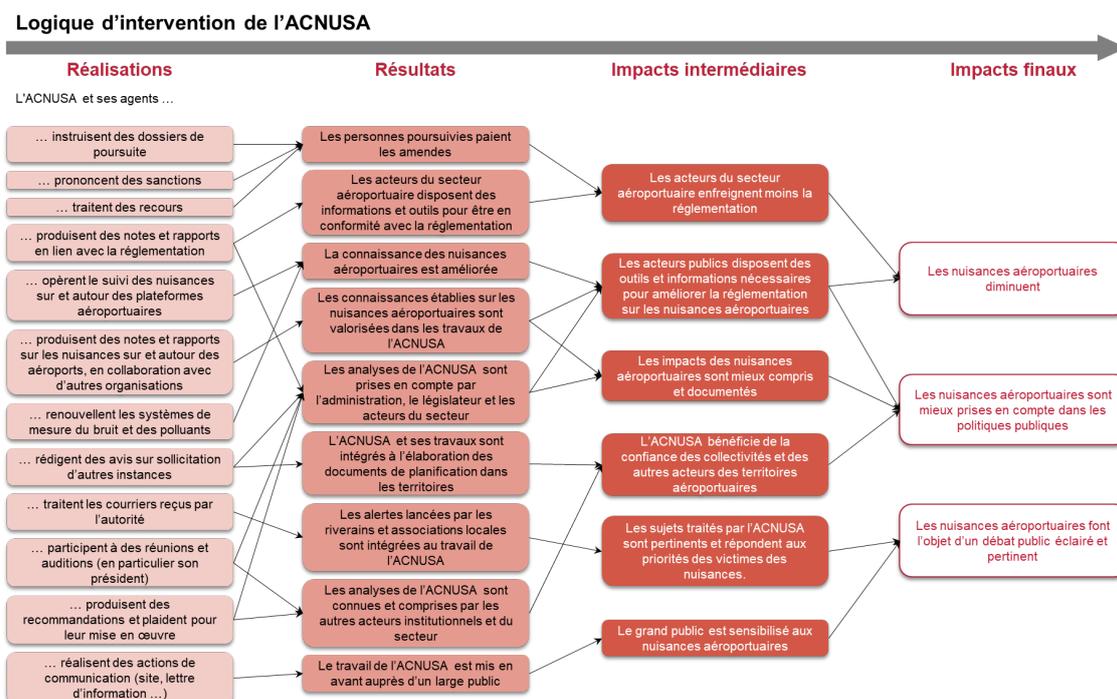
³, Paris-Issy-Les-Moulineaux, Pontoise-Cormeilles-en-Vexin, Toussus-le-noble, presque Ile de saint-Tropez

- De veiller au respect des engagements pris pour la maîtrise de la gêne aéroportuaire ;
- De favoriser la conciliation.

Les rapports d'activité successifs de l'ACNUSA depuis sa création permettent d'identifier les différentes tâches accomplies pour assurer ses missions :

- Des visites sur les différents aéroports et des auditions des différents acteurs ;
- Des rencontres internationales (benchmarking) et la participation à des colloques ;
- La réalisation d'études, la rédaction d'avis et l'organisation de réunions techniques ;
- De la collecte et diffusion d'information et de la communication ;
- Le contrôle des engagements et la définition des sanctions (en liaison avec la CNPN⁴).

L'ensemble de ces actions permet à l'ACNUSA d'établir des recommandations, générales (pour l'ensemble des aéroports) et spécifiques (pour les 17 plateformes mentionnées plus haut) sur différents thèmes, de restaurer le dialogue entre acteurs et de juger des infractions commises. Le diagramme logique d'intervention ci-dessous permet de représenter schématiquement la logique d'action de l'Autorité de contrôle.



⁴ Commission nationale de prévention des nuisances

2. Objectifs et méthodologie de l'évaluation

2.1 Finalités de l'évaluation

En 2024, les mandats du président et de plusieurs membres de l'Autorité toucheront à leur fin.

C'est dans ce contexte que l'Autorité a souhaité réaliser une évaluation de son action. Les objectifs de cette évaluation étaient les suivants :

- **avoir une évaluation, externe à l'Autorité, des effets et de la valeur de l'action de l'ACNUSA.** En effet, si celle-ci a rendu compte annuellement de ses propres réalisations, les résultats et les impacts de l'activité de l'ACNUSA demandaient à être mieux connus.
- **l'évaluation devait aussi permettre de rendre compte au Gouvernement, au Parlement et aux citoyens des résultats obtenus,** de l'usage des pouvoirs conférés et des fonds publics utilisés.
- dans ses recommandations, et au regard des différents critères évaluatifs mobilisés, **l'évaluation devait permettre d'éclairer de futures décisions** concernant la poursuite ou la modification de l'action de l'Autorité.

2.2 Champs de l'évaluation

L'évaluation portait sur les deux facettes de l'action de l'Autorité :

- **son rôle administratif, de mesure du bruit, de contrôle** du respect de leurs obligations par les exploitants et d'information des riverains et des citoyens ;
- **ainsi que son rôle de passerelle entre les différents protagonistes pour restaurer le dialogue,** tel qu'apparu dans l'exposé des motifs et les débats parlementaires.

La démarche d'évaluation s'est intéressée à 5 registres classiques en évaluation de politiques publiques à savoir la pertinence, la cohérence interne, la cohérence externe, l'efficacité et l'efficience de l'action de l'Autorité. Le questionnement évaluatif s'est ainsi décliné autour de 6 questions évaluatives à partir desquels des critères de jugement ont été définis, permettant d'apprécier de façon objective et explicite la valeur de l'action de l'Autorité. Les registres, questions évaluatives et critères de jugement sont détaillés ci-après dans le référentiel d'évaluation.

2.3 Référentiel d'évaluation

Registre	Questions évaluatives
Pertinence	Q1. Dans quelle mesure les objectifs visés par l'ACNUSA sont-ils pertinents ? <ul style="list-style-type: none">- Dans quelle mesure les objectifs de l'ACNUSA répondent bien au cadre réglementaire et évoluent avec le contexte social, économique et environnemental ?- Dans quelle mesure les objectifs répondent aux besoins et attentes des territoires et acteurs locaux concernés ?
	Q2. Les moyens juridiques, humains et financiers mis en place sont-ils adaptés aux objectifs ?
Cohérence interne	Q3. Les missions et les compétences, fixées par la loi, sont-elles cohérentes entre-elles ?

Registre	Questions évaluatives
Cohérence externe	Q4. L'action de l'Autorité est-elle considérée par les parties concernées comme cohérente ?
Efficacité	Q5. Dans quelle mesure les objectifs ont-ils été atteints ? <ul style="list-style-type: none"> - les moyens juridiques donnés à l'Autorité ont-ils été pleinement utilisés ? - les procédures de travail de l'Autorité ont-elles produit les effets attendus ? - pourrait-on obtenir plus d'effets avec d'autres moyens juridiques et/ou des procédures différentes ?
Efficience	Q6. Les objectifs ont-ils été atteints au meilleur coût pour l'Etat ? <ul style="list-style-type: none"> - Quels sont les coûts ? - Comment obtenir plus d'effets à moindre coût ?

2.4 Méthode de l'évaluation

La démarche d'évaluation a été structurée en 3 grandes étapes :

Une **phase de cadrage** permettant de cerner les principaux enjeux de l'action de l'Autorité et de structurer la démarche évaluative et sa méthodologie. Au cours de cette première phase, des **entretiens de cadrage internes** (collège de l'Autorité, équipe permanente) et **externes** (DGPR, Conseil National du Bruit) ont été réalisés auprès de **10 personnes** permettant de compléter les premiers éléments de contexte quant à la mise en œuvre de l'action de l'Autorité, de recueillir de premiers éléments de perception sur les points forts et points faibles de son action et de préciser les attentes en matière d'évaluation.

Une **analyse documentaire** a par ailleurs été effectuée (rapports d'activités, rapports annuels, rapports sur les comptes, bilans sociaux, note d'étonnement, etc.) permettant de dresser un **bilan de l'activité de l'Autorité** sur les 5 dernières années et de reconstituer sa logique d'intervention. Les premiers constats sur l'action de l'Autorité et les principaux éléments de méthodes (sociogramme, référentiel d'évaluation, protocole méthodologique) issus de cette phase de cadrage ont été rassemblés au sein d'une **note de cadrage**.

Une **phase de collecte** permettant de recueillir l'ensemble des données nécessaires à la formalisation des constats évaluatifs pour répondre aux questions d'évaluation. Au cours de cette seconde phase, une **enquête en ligne** a été déployée en amont pour recueillir de manière la plus exhaustive possible, la perception de l'ensemble des parties prenantes sur la pertinence et l'efficacité de la mise en œuvre des actions de l'Autorité. Celle-ci a été envoyée à plus de 1000 contacts permettant de recueillir **122 réponses dont 90 complètes**.

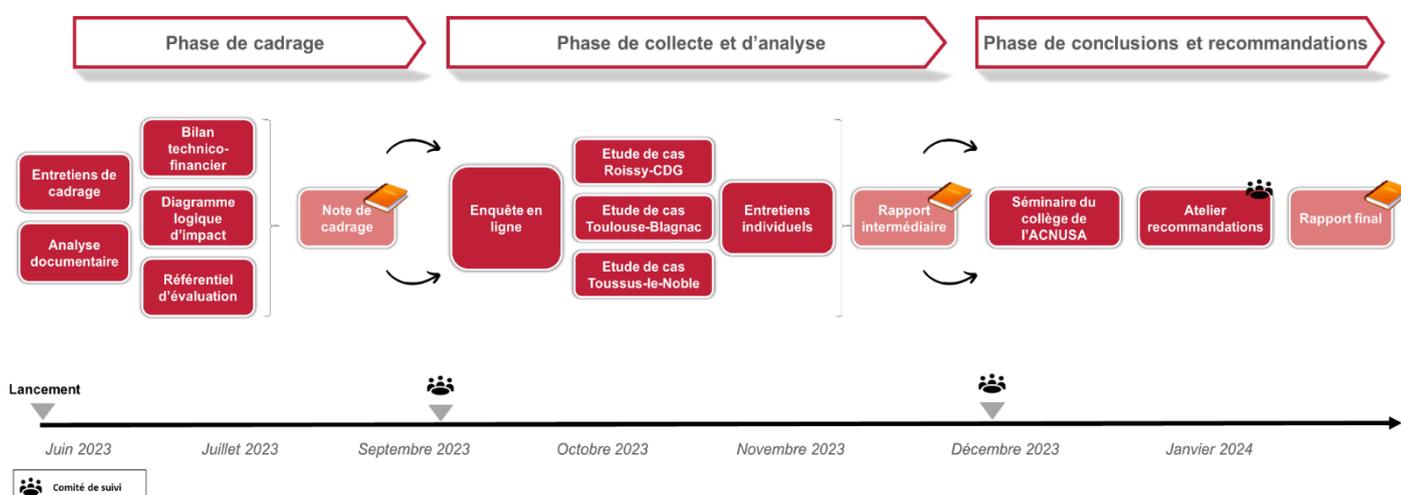
Au cours de cette phase de collecte, **trois études de cas** ont été réalisées sur 3 plateformes aéroportuaires (Paris - Charles de Gaulle, Toulouse - Blagnac et Toussus-le-Noble). Une **analyse documentaire** approfondie a été réalisée pour chacune de ces 3 plateformes afin de cerner le contexte, les principaux enjeux sur la plateforme et dresser de premiers constats sur l'action de l'ACNUSA spécifiquement sur la plateforme. Des **entretiens** ont par la suite été réalisés auprès des principales parties prenantes concernées afin de recueillir leur perception sur les enjeux de la plateforme, les jeux d'acteurs ainsi que sur les effets de l'action de l'Autorité ; au total, **40 acteurs** aux profils variés (professionnels du secteur, élus, administration dont services déconcentrés, associations de riverains et de l'environnement) ont ainsi été interrogés. L'ensemble des données collectées ont donné lieu à la production de **3 monographies** détaillant le contexte et les enjeux de chaque plateforme, les jeux d'acteurs, l'action de l'Autorité et ses effets ainsi que les pistes d'améliorations identifiées. Enfin, afin de compléter les résultats de l'enquête en ligne et les constats dressés sur chacune des 3 plateformes dans le cadre des études de cas, des **entretiens avec des acteurs stratégiques au niveau national** (organismes représentatifs du secteur, acteurs institutionnels partenaires, prestataires de l'Autorité, etc.) ont été réalisés auprès de **18 personnes**. L'ensemble des données collectées

a fait l'objet d'une analyse croisée permettant d'aboutir à des constats robustes sur l'action de l'Autorité et ses effets, restitués au sein d'un **rapport intermédiaire**.

Une **phase de conclusions et de recommandations** permettant d'aboutir à la définition commune des ajustements et recommandations nécessaires pour la poursuite de l'action de l'Autorité en s'appuyant sur les enseignements de l'évaluation. Un premier **temps de restitution** des résultats a été organisé avec le **comité de suivi de l'évaluation** ainsi que dans le cadre du **séminaire** de fin d'année des membres, membres associés et cadres de l'Autorité, permettant de nuancer et d'affiner les principaux constats et de discuter des conclusions de l'évaluation. Un **atelier dédié aux recommandations** a par la suite été organisé pour définir collectivement les recommandations visant à améliorer l'action de l'Autorité. Les conclusions de l'évaluation et les recommandations ont ainsi été intégrées au rapport intermédiaire, permettant d'aboutir au présent **rapport final d'évaluation**.

2.5 Calendrier de l'évaluation

L'évaluation s'est échelonnée sur une période de 7 mois.



3. Réponses aux questions évaluatives

3.1 Pertinence des objectifs et des moyens de l'ACNUSA

Question évaluative 1 : Dans quelle mesure les objectifs visés par l'ACNUSA sont-ils pertinents ?

Un champ d'intervention de l'ACNUSA en phase avec les enjeux identifiés par les acteurs

Les enjeux clés du secteur de l'aviation identifiés par l'ensemble des acteurs interrogés sont relatifs à la **meilleure prise en compte de l'environnement dans le développement des activités aéroportuaires et la réduction des nuisances**. En effet, les sujets identifiés dans le cadre de l'enquête sont la prise en compte et l'adaptation aux enjeux environnementaux (pour 40% des répondants), la décarbonation du secteur (35%) et la réduction des nuisances sonores (28%). Toutefois, le sujet des nuisances sonores prévaut dans le discours des acteurs au niveau local.

De manière générale, les acteurs s'accordent pour dire que le sujet des nuisances et des externalités de l'aviation prend de l'ampleur ces dernières années et qu'il y a donc un enjeu fort d'adaptation du secteur de l'aviation.

Ainsi, l'ACNUSA par les compétences qui lui sont conférées sur les nuisances aériennes (sonores et également environnementales depuis 2010) **couvre effectivement tout ou partie des enjeux clés** pour ces acteurs.

Les **objectifs poursuivis par l'ACNUSA** sont d'ailleurs considérés comme **généralement pertinents par une part importante des acteurs** en phase avec l'évolution du contexte et des enjeux identifiés (83% des enquêtés trouvent pertinents ses objectifs en matière de réduction des nuisances sonores et 78% en matière de nuisances environnementales).

Mais un ensemble d'outils pour y répondre inégalement connu des acteurs

Si les champs d'intervention de l'Autorité sont pertinents, on note toutefois une connaissance inégale de ses compétences par les acteurs pour répondre aux enjeux contemporains. En effet, l'évaluation met en évidence que l'ACNUSA est **généralement bien identifiée comme une Autorité de contrôle et de sanction** des nuisances sonores par l'ensemble des acteurs. Mais **l'étendue de ses compétences** en matière de nuisances environnementales, d'amélioration de la connaissance sur les nuisances aéroportuaires ou encore de dialogue et de recommandations publiques **reste plutôt mal connue**. Plus précisément, les acteurs locaux (élus, pilotes, associations de riverains...) identifient moins le périmètre et la diversité des compétences de l'ACNUSA que les parties prenantes au niveau national.

Ce **manque de lisibilité** s'explique notamment par le fait que les **actions de l'Autorité restent encore principalement centrées sur les nuisances sonores**, mission historique de l'ACNUSA, et ce alors que l'enjeu des nuisances environnementales constitue la principale préoccupation des acteurs du secteur.

Et un milieu qui reste marqué par le rapport de force où se confrontent des intérêts antagonistes et des besoins variés

Si l'ACNUSA dispose effectivement d'un panel d'outils (pouvoir de sanction, de recommandations, production de connaissance, ...), le travail mené dans le cadre de cette étude met en évidence des **besoins multiples variant selon les acteurs**, que l'Autorité n'apparaît pas couvrir également.

En effet, la **problématique des nuisances aéroportuaires est de facto à la croisée d'intérêts opposés** avec d'une part, la défense de la réduction des nuisances qui va généralement de pair avec des revendications en faveur de contraintes d'exploitation (plafonnement, réduction du nombre de mouvements, etc.) et d'autre part, la défense du secteur de l'aéronautique, son économie et son développement (dans la mesure du possible durable).

De fait, une réponse contrastée de l'Autorité aux besoins, face à des attentes difficiles à concilier

Dans ce contexte, face à des parties prenantes aux intérêts difficilement conciliables, l'Autorité semble apporter une **réponse plus ou moins adaptée aux besoins des différents acteurs**.



Les acteurs associatifs expriment la nécessité de mieux prendre en compte et réduire les nuisances (notamment sonores) et plus généralement de limiter le développement du secteur (réduction ou plafonnement du nombre de vols...). Ainsi, l'Autorité exerçant principalement une mission de contrôle et de sanction des nuisances sonores, elle **apparaît répondre aux besoins des victimes de nuisances aéroportuaires et des associations** (selon plus de 70% des enquêtés et une majorité des acteurs interrogés en entretien). L'ACNUSA est donc perçue comme ayant des objectifs plutôt alignés avec les attentes des victimes de nuisances.



Les élus ont un positionnement à la croisée des intérêts de riverains et des usagers. En effet, ils expriment le besoin de trouver un équilibre entre développement économique du secteur et des territoires avec les besoins des riverains et de leur commune (réduction des nuisances, développement urbain...).

Les résultats de l'enquête ainsi que les entretiens mettent en évidence **une réponse plus contrastée aux besoins des collectivités locales**, avec 50% des représentants de collectivités interrogés qui considèrent que l'ACNUSA y répond faiblement.

Toutefois, il est intéressant de noter que les **élus locaux connaissent moins l'ensemble des actions de l'ACNUSA**, bien que certains évoquent que l'ACNUSA peut être une source de données fiables sur le sujet des nuisances aériennes. Ces résultats s'expliquent notamment par un nombre d'interactions limitées entre les élus locaux et l'ACNUSA, en raison d'une faible présence locale de l'Autorité. A cette fin, ils souhaitent notamment bénéficier d'une meilleure communication de l'ACNUSA pour mieux connaître ses missions et ses résultats.



Les professionnels de l'aéronautique souhaitent également un meilleur équilibre entre les impératifs de réduction des nuisances et le développement économique du secteur.

La **réponse aux besoins des professionnels du secteur est perçue comme insatisfaisante**, voire partielle. Plus de 50% des acteurs de l'aéronautique ayant répondu à l'enquête partage ce constat, impression largement confirmée dans le cadre des entretiens. Un sentiment exprimé par ces acteurs d'une ACNUSA avant tout répressive et peu à l'écoute des professionnels et leurs contraintes.

Les acteurs reconnaissent les évolutions nécessaires du secteur afin de répondre aux enjeux que rencontre celui-ci. Ainsi, les professionnels qui souhaitent une **meilleure prise en compte des spécificités de leur métiers, des contraintes d'exploitation et un**

accompagnement au changement (ex. : aide à la recherche et développement de solutions moins polluantes, aide au renouvellement des flottes...). Face à ces attentes exprimées par des professionnels, certains portent alors un regard critique sur la légitimité de certaines sanctions ou publications.

Si l'ACNUSA n'a pas vocation à répondre aux besoins des différentes parties prenantes, puisque son rôle est bien de contrôler et sanctionner les nuisances pour faire appliquer la réglementation, pour autant cette étude met en évidence un **sentiment des parties prenantes d'être inégalement écoutées**.

De manière générale, pour mieux répondre aux besoins exprimés par les différentes parties prenantes, celles-ci expriment le souhait d'avoir une Autorité à l'écoute de leurs besoins, communiquant sur ses actions, faisant preuve de pédagogie et offrant l'opportunité à chacun d'exprimer sa position dans des instances dédiées.

Question évaluative 2. Les moyens juridiques, humains et financiers mis en place sont-ils adaptés aux objectifs ?

Des moyens financiers stables et une équipe resserrée qui s'est légèrement renforcée ces dernières années

Sur les 4 dernières années, l'Autorité de contrôle a disposé de **moyens financiers stables**. Ses dépenses annuelles varient entre 1,6 et 1,8 million d'euros, dont 70% étaient dédiés à des dépenses de personnel.

S'agissant de ses moyens humains, les lois de finances ont doté l'Autorité de **11 équivalents temps plein (hors président) pour assurer ses missions**. En dépit de certains renforts et appuis, l'ACNUSA dispose aujourd'hui d'une **équipe resserrée** pour assurer l'ensemble de ses missions.

Les moyens dédiés au pôle juridique ont été **consolidés par des recrutements temporaires** et ont bénéficié d'une **montée en compétence certaine avec l'arrivée d'une magistrate détachée expérimentée** mais restent toujours limités. **L'appui d'un cabinet d'avocat** pour le traitement des recours permet par ailleurs de renforcer les moyens du pôle. S'agissant du pôle technique, le recrutement de stagiaires et d'apprentis a permis d'apporter un **renfort à court et moyen termes**, mais le turnover important constitue une difficulté notable de l'équipe. Afin de bénéficier d'un appui dans l'exercice de ses missions d'écoute, d'information et de communication, l'Autorité mobilise par ailleurs un **cabinet de relations institutionnelles qui permet une certaine consolidation** de ses moyens humains limités.

Mais une Autorité qui reste limitée par ses moyens pour assurer la diversité de ses missions

Si la majorité des acteurs sondés peinent à porter un jugement sur l'adéquation des moyens, les échanges avec les acteurs de l'ACNUSA, leurs partenaires et les parties prenantes proches de l'Autorité pointent toutefois un **manque de moyens humains et financiers pour investir pleinement et de façon équilibrée ses missions** de sanction, de contrôle, de productions techniques et de dialogue sur le terrain.

En effet, si le nombre de dossiers de manquements transmis à l'ACNUSA a connu une baisse importante en 2020 et 2021 liée à la crise du covid, la reprise du trafic et la mise en place des couvres feux à Nantes - Atlantique et Bâle - Mulhouse ont entraîné en 2022 plus de poursuites qu'aucune autre année auparavant. Le travail chronophage de constitution des dossiers d'une part et le nombre considérable de dossiers transmis par l'administration de l'aviation civile d'autre part **apparaissent démesurés par rapport aux moyens humains et juridiques disponibles** au sein de l'Autorité.

En dépit de la mise en place d'un système de téléprocédure et au caractère de plus en plus dense des séances (avec un regroupement des dossiers par compagnie) qui a permis une certaine réduction des délais

de traitement (un peu moins d'un an), les **moyens de l'Autorité apparaissent bien trop limités pour traiter dans des délais plus courts un flux de dossiers en forte inflation** et sur lequel l'ACNUSA n'a pas le contrôle (les PV de manquements étant dressés par des agents assermentés de la DGAC ou de la gendarmerie des transports aériens).

Par ailleurs, le manque de temps et de moyens humains au sein de l'équipe permanente ne **permet pas à l'Autorité d'investir pleinement sa mission de contrôle des plateformes** (suivi des actions mises en œuvre dans le cadre des PPBE, contrôle des engagements pris, etc.).

De plus, en dépit de sa grande productivité et de la qualité de ses productions, le déficit de moyens humains a par ailleurs **contraint le pôle technique à faire des choix dans les études à réaliser**.

Enfin, ces moyens contraints ne **permettent pas à l'Autorité d'être présente localement dans le dialogue entre acteurs**. En effet, les **possibilités limitées de mobilisation des membres du collège** et le **caractère resserré de l'équipe permanente** ne permettent pas de disposer d'un référent auprès de chaque plateforme et d'entretenir des liens privilégiés avec les acteurs locaux. Ces moyens limités ont ainsi conduit l'Autorité à **prioriser son investissement territorial sur un nombre restreint de plateformes**.

A cet égard, en dépit des compétences de l'Autorité reconnues par plusieurs acteurs, certains déplorent le **manque de moyens d'influence et de contrainte de l'Autorité** (absence de pouvoir coercitif, avis simple et non conforme, moyens de pression limités sur les élus et opérateurs pour faire respecter les engagements pris) qui **limitent de fait son pouvoir d'action et sa capacité à atteindre ses objectifs**.

Des moyens complémentaires identifiés pour renforcer l'atteinte des objectifs et la pertinence de son intervention

Afin de permettre à l'Autorité de remplir pleinement ses missions et d'atteindre ses objectifs, les acteurs interrogés suggèrent plusieurs pistes d'amélioration.

La première concerne le **renforcement des moyens humains** (renforcement des effectifs) **et financiers de l'Autorité**, notamment pour lui permettre de traiter le nombre important de dossiers de manquements (et réduire le temps de traitement) et de pouvoir investir plus équitablement l'ensemble des missions qui lui sont confiées.

La seconde concerne le **la consolidation de ses moyens techniques et d'expertise**, ce qui permettrait de développer sa mission normative de productions d'études techniques et de recommandations méthodologiques. Une piste évoquée par les personnes interrogées est celle d'une consolidation de ces moyens par une meilleure exploitation de la présence des membres associés en les mobilisant sur les travaux et les avis techniques.

La troisième porte sur son action au niveau local, **par le renforcement de son pouvoir de contrôle, de dialogue et de proximité** avec les plateformes. Cela passerait par l'instauration d'un référent (issu du collège) sur chaque plateforme aux côtés du Président permettant d'être acteur au sein des CCE (regard sur les spécificités locales, débats, prévention des conflits, amélioration de la qualité de l'information etc.) et de jouer un rôle de modérateur auprès des préfetures.

La dernière piste évoquée dans une moindre mesure concerne le **renforcement des moyens d'influence** notamment en matière de communication et en renforçant le poids de ses avis, en dotant l'Autorité d'un pouvoir coercitif sur le sujet.

3.2 Cohérence des actions de l'ACNUSA

Question évaluative 3. Les missions et les compétences, fixées par la loi, sont-elles cohérentes entre-elles ?

Une Autorité unique avec des missions pertinentes et complémentaires

Pour rappel, l'ACNUSA a pour **objectif de contrôler et réguler l'ensemble des nuisances environnementales liées aux activités aéroportuaires ainsi qu'à créer un cadre de développement du transport aérien plus respectueux de son environnement**. Plus précisément l'Autorité a quatre grandes compétences : information, dialogue, contrôle et sanction ainsi que recommandation.



Ainsi, **les textes législatifs et réglementaires lui confèrent des compétences qui couvrent des champs d'intervention complémentaires**. Ces compétences doivent lui permettre d'intervenir dans le champ des nuisances environnementales liées aux activités aéroportuaires par différents canaux qui vont de pair : d'une part un rôle d'accompagnement et d'information afin de sensibiliser et faciliter le dialogue accompagné d'un pouvoir de recommandation et, d'autre part, le pouvoir répressif de sanctionner et de contrôler les nuisances.

Mais un champ de compétences inégalement connu des parties prenantes

Toutefois, les acteurs connaissent mal le périmètre du champ de compétences de l'Autorité. Si au niveau national les acteurs de l'aviation et associations connaissent plutôt bien les compétences de l'ACNUSA (notamment les organisations représentant le secteur), pour les acteurs locaux le périmètre des compétences reste flou. En effet, on constate chez des professionnels (compagnies et aéroclubs) dans les aéroports comme chez certains élus, que ceux-ci la connaissent surtout pour son pouvoir de sanction.

Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être avancés. Les moyens disponibles pour l'Autorité permettant uniquement une **présence restreinte sur les plateformes**, les parties prenantes locales ont peu d'interaction avec l'Autorité. De plus, **l'ACNUSA ayant des compétences différentes selon les nuisances environnementales ou sonores**, cela participe à une certaine confusion chez les acteurs.

Et une mobilisation hétérogène et discontinue du panel d'outils

Tel que mentionné dans la réponse à la deuxième question évaluative, les moyens disponibles limitent largement la capacité de l'ACNUSA à **investir également l'ensemble de ses missions** et ainsi à **entreprendre des actions déployées en complémentarité, voir dans la continuité les unes des autres**.

De plus, malgré une cohérence de l'extension des compétences de l'ACNUSA aux champs des nuisances environnementales, dans la pratique **ce champ demeure peu investi, ne permettant pas à l'Autorité d'agir sur l'ensemble du spectre des enjeux des nuisances aéroportuaires**. Ainsi l'ensemble des acteurs sont favorables à plus d'information et de dialogue en amont des sanctions pour une approche visant à sensibiliser, afin d'éviter une posture uniquement répressive.

Si dans l'ensemble l'action de l'Autorité apparaît généralement cohérente, avec des limites dans la pratique, quelques acteurs rencontrés émettent des interrogations. Ils soulignent des points d'incohérences internes dans la conduite de la mission de sanction de l'Autorité, à titre d'exemple, un **manque de cohérence entre les sanctions prononcées et les avis préalablement émis**.

Question évaluative 4. L'action de l'Autorité est-elle considérée par les parties concernées comme cohérente ?

Un écosystème d'acteurs complexe et des périmètres d'action difficilement lisibles pour les acteurs du secteur de l'aviation

Les travaux menés dans le cadre de cette étude mettent en évidence **un manque de lisibilité de la cohérence entre les actions de l'ACNUSA et les autres acteurs de contrôle du secteur**.

En effet, les compétences en matière de contrôle des plateformes aéroportuaires étant dispersées entre divers acteurs (DGAC (DTA, DSAC et DSNA), ACNUSA, préfectures, gestionnaires d'aéroport), cet **écosystème d'acteurs est perçu comme particulièrement complexe** par les personnes interrogées, notamment au niveau local pour les élus, usagers et associations.

Ainsi, les parties prenantes partagent le constat d'un **périmètre d'actions trop flou et un sentiment que celles-ci se chevauchent parfois** par exemple entre l'ACNUSA et la DSAC. Ce manque de lisibilité participe pour certains acteurs, notamment les usagers, au sentiment d'une forme d'opacité de l'action de l'ACNUSA et d'être insuffisamment écoutés.

Une cohérence limitée entre DGAC et ACNUSA pour une action plus efficace

S'il existe bien *a priori* une cohérence dans les périmètres d'action entre la DGAC et l'ACNUSA tels qu'ils ont été fixés, dans la pratique le **manque de synergies parfois observé entre ces deux acteurs clés résulte en une approche insuffisamment fluide et cohérente**.

Tout d'abord, certains acteurs interrogés sur le sujet perçoivent une incohérence dans la nature des compétences portées par l'ACNUSA et la DGAC. En effet, alors que leurs rôles respectifs se veulent plutôt complémentaires, avec une Autorité chargée de contrôler le respect de la réglementation environnementale et d'autre part une DGAC chargée de garantir la sécurité et la sûreté du transport aérien en plaçant la logique du développement durable au cœur de son action, certains acteurs tendent parfois à résumer cette distinction de façon schématique. En effet, certains estiment que l'Autorité serait chargée de contrôler et sanctionner le secteur et ainsi protéger les intérêts des victimes de nuisances alors que la DGAC serait chargée de contrôler et protéger les intérêts du secteur de l'aviation.

De plus, ils partagent le constat de **points de blocage dans la relation entre l'ACNUSA et la DGAC qui se répercutent sur les plateformes et relations entre acteurs au local** et ne favorisent pas un dialogue

constructif. Plus spécifiquement, plusieurs acteurs évoquent un **sentiment de compétition entre l'ACNUSA et la DGAC pour étendre leur champ de compétences respectifs et un manque de travail collaboratif** ne permettant pas d'améliorer les textes réglementaires.

Ainsi les interactions avec la Direction du Transport Aérien (DTA) apparaissent insuffisantes avec un **fonctionnement relativement fermé de l'administration, perçu comme un frein pour la bonne conduite de l'action de l'ACNUSA**. A titre d'exemple, l'Autorité est peu informée en amont des textes présentés par l'administration de l'aviation civile et les avis qu'elle émet sur ces derniers sont peu pris en compte par l'administration lors de leur rédaction. L'avis défavorable émis par le collège de l'Autorité lors de sa séance du 6 septembre 2021 sur le « Projet d'arrêté de restriction réglementant l'exploitation de l'aérodrome de Nantes – Atlantique » en constitue une bonne illustration puisque l'ACNUSA pointait dans cet avis **le manque de clarté et de sécurité juridique du projet de texte** visant à instaurer un couvre-feu. Cet arrêté⁵ a finalement été mis en application tel quel et constitue aujourd'hui une source importante de dossiers de manquements et de contentieux contre les décisions prises car le texte est encore sujet à interprétation.

Toutefois, s'il existe des points de blocages récurrents avec l'administration centrale, les **rapports sont en voie d'amélioration** avec la Direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC) et la Direction des services de la navigation aérienne (DSNA). En effet, des progrès notables et structurants dans les processus de travail avec la DSAC peuvent être notés avec **une plus grande fluidité** entre les agents, la magistrate, rapporteure, et les compagnies dans le cadre de la procédure de sanction. Cette amélioration a permis des **gains dans les délais de traitement des dossiers et une amélioration de la sécurité juridique du processus**. Des travaux sont également engagés avec la DSNA au travers de la mise en place de process pour mieux aider les services locaux de navigation aérienne notamment sur les procédures de départ ou d'approche.

Des échanges constructifs avec les organismes techniques et scientifiques et avec les autres autorités indépendantes, mais les synergies à consolider pour gagner en efficience collective

Un dialogue constructif est établi entre l'ACNUSA et les organismes scientifiques et techniques, afin de **construire des synergies entre leurs actions** et prendre en compte leurs travaux. Ces organismes partagent des **objectifs convergents de documentation des nuisances, de renforcement de la connaissance** sur le sujet via des données fiables et déploient ainsi des **actions qui s'inscrivent en bonne complémentarité**.

De plus, l'ACNUSA a fait preuve au cours des dernières années d'une volonté de **développer des relations partenariales avec les autres autorités**. Un partenariat fructueux a été instauré avec la Commission Nationale du Débat Public à l'occasion des concertations ouvertes pour le projet de Terminal 4 à Paris – Charles-de-Gaulle et le projet d'aménagement de Nantes – Atlantique. De même avec l'Autorité environnementale un partenariat a également été engagé pour faciliter l'expression de l'Autorité environnementale sur les trois projets aéroportuaires qui lui ont été soumis. Pour finir, elle a également établi un partenariat avec l'Autorité de régulation des transports.

⁵ Arrêté du 28 septembre 2021 portant restriction d'exploitation de l'aérodrome de Nantes-Atlantique

3.3 Efficacité de l'intervention de l'ACNUSA

Question évaluative 5. Dans quelle mesure les objectifs ont-ils été atteints ?

Conformément au référentiel d'évaluation et afin de faciliter la réponse à cette question évaluative, les différentes activités conduites par l'Autorité sont distinguées à l'aide de ces différents pictogrammes.



Activités juridiques



Activités techniques



Activités d'écoute



Activités d'information
et de communication

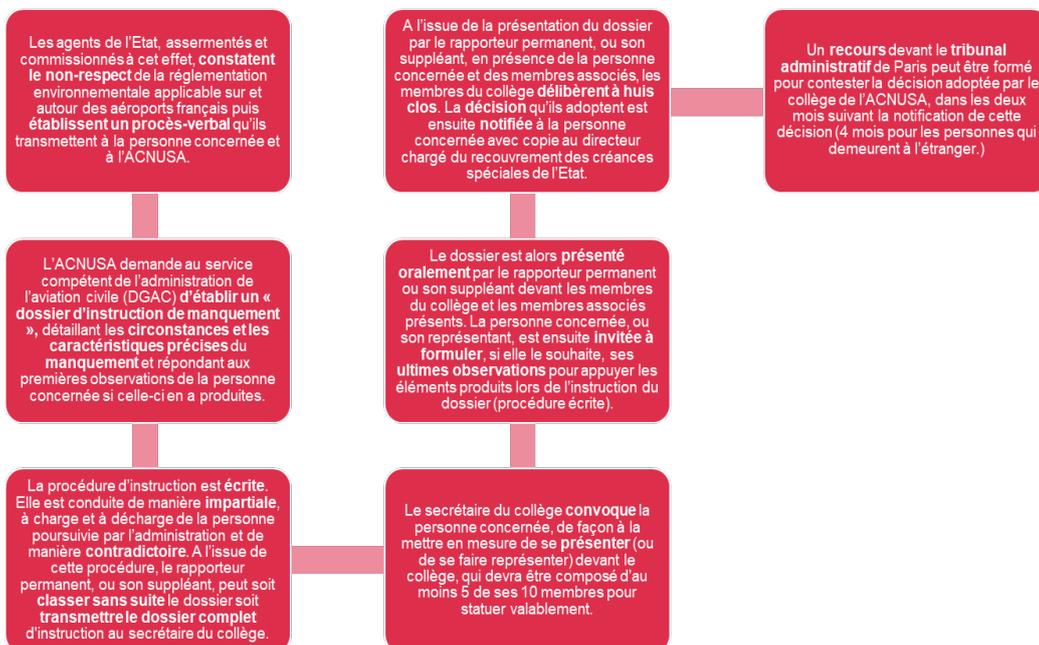
Un pôle juridique dont l'activité se concentre essentiellement sur la procédure de sanction en raison du nombre important de dossiers de manquements à traiter et leur caractère chronophage



Dotée d'un pôle juridique composé de 4 ETP, l'Autorité de contrôle conduit des activités dans le domaine juridique. En effet, l'ACNUSA est l'autorité compétente pour sanctionner les manquements à la réglementation environnementale en vigueur sur et autour des aéroports français, commis par les personnes exerçant une activité de transport aérien public (ou au profit desquelles est exercée une activité de transport aérien), les personnes exerçant une activité aérienne, rémunérée ou non, ou les fréteurs. L'Autorité produit également des rapports dans le domaine juridique, ces derniers concernent tout autant les activités menées par l'ACNUSA en matière de constitution des dossiers de poursuite que les sujets juridiques qui peuvent questionner les gestionnaires des aéroports ou les compagnies aériennes.

La baisse importante du trafic aérien due au contexte de pandémie à partir de 2020 s'est accompagnée logiquement d'une baisse importante du nombre de poursuites engagées par l'administration et a permis une **réduction importante de dossiers de manquements à traiter** par l'Autorité (moins de 200 contre 800 auparavant).

Déroulé de la procédure de sanction



Toutefois, la reprise du trafic en période post covid et certaines désorganisations afférentes ont conduit les agents de l'Etat, assermentés et commissionnés à cet effet, à engager un nombre très important de poursuites contre les compagnies aériennes. Ainsi, en 2022, le pôle juridique de l'Autorité a reçu 935 dossiers de manquements, **chiffre le plus important depuis sa création**. Ces manquements constatés étaient concentrés sur les plateformes de Bâle - Mulhouse et Nantes - Atlantique liés à la mise en place de couvre-feu et aux **problèmes d'interprétation** des arrêtés fixant ces restrictions d'exploitations.

Ainsi, en dépit des **quelques rapports produits sur des questions juridiques** en lien avec les activités de l'ACNUSA, l'action du pôle juridique s'est **concentrée ces dernières années sur cette activité de sanction** et ce notamment en raison du caractère particulièrement chronophage de la procédure.

La proportion de dossiers sanctionnés est en légère hausse ces dernières années avec 64,4% de dossiers examinés sanctionnés en 2022 contre 56% en 2018 (avec un pic à 79,3% en 2020). Le montant moyen des amendes est quant à lui en légère baisse avec un montant moyen avoisinant les 13 000€ en 2022 contre un montant en 2018 légèrement supérieur à 15 000€. Enfin, le nombre de recours contre les décisions de l'ACNUSA est quant à lui en légère baisse avec 30 recours en 2022 contre 41 en 2018, avec toutefois un pic important en 2019 (105 recours), ces recours sont toutefois très majoritairement gagnés par l'Autorité.

Une procédure de sanction qui a gagné en fluidité et en efficacité



Au cours des dernières années, la **procédure de sanction a gagné en fluidité et en efficacité**, avec des améliorations notables pour **réduire le nombre important de dossiers en stock et les délais** de traitement jusqu'alors perçus comme trop longs. En effet, des **optimisations de la procédure** ont été engagées avec un regroupement des dossiers par compagnies, la mise en place d'un système de téléprocédure et l'augmentation du nombre de dossiers traités par séance. Par ailleurs, les relations avec les instructeurs, invités lors des séances plénières, ont également gagné en fluidité.

Si la procédure de sanction est aujourd'hui considérée comme **claire et simple** par la majorité, celle-ci est encore perçue comme **imparfaite en raison de sa temporalité** et ce en dépit des efforts fournis pour réduire les délais de traitement. En effet, l'enquête en ligne montre que 37% des sondés estiment que la procédure s'inscrit dans une **temporalité qui n'est pas du tout ou insuffisamment raisonnable**, constat confirmé dans le cadre des entretiens. Par ailleurs, si les décisions des tribunaux administratifs démontrent une **remarquable efficacité du travail d'instruction** mené par l'ACNUSA, cette efficacité pourrait être **mise en péril par deux principaux facteurs** :

- La stratégie contentieuse des compagnies, qui peut être qualifiée d'abusive dans la mesure où ces recours ont été rejetés à 96% entre 2017 et 2020 ;
- Une absence de maîtrise du flux de dossiers de manquements par l'Autorité dans la mesure où les PV constatant le non-respect de la réglementation environnementale sont dressés par des agents assermentés et sont ensuite transmis à l'Autorité qui doit les traiter.

Un pouvoir de sanction pertinent et jugé nécessaire pour sanctionner les manquements et limiter les dérives mais insuffisamment dissuasif



Le pouvoir de sanction de l'Autorité constitue un **élément clé et le plus visible** de son action. Celui-ci permet de **poser des limites et d'éviter d'éventuelles dérives** en sanctionnant la violation des règles environnementales. Ainsi, si ce pouvoir de sanction est considéré comme pertinent par la majorité, le **caractère insuffisamment dissuasif des amendes** fait toutefois débat au sein des acteurs interrogés, avec des perceptions différentes selon le type d'interlocuteur. Ainsi, l'enquête montre que 47% des répondants estiment que ces **sanctions ne sont pas dissuasives**. S'agissant des associations de riverains, ces dernières estiment largement que ces amendes ne sont pas du tout dissuasives (65%) tandis que les acteurs de l'aéronautique considèrent ces amendes dissuasives (66%) dans une moyenne (33%) ou dans une large mesure (33%). Les coûts importants engendrés par l'annulation d'un vol, un déroutement (par exemple pour respecter un couvre-feu) ou l'indemnisation des voyageurs sont avancés comme des arguments pour

démontrer le **montant dérisoire des amendes infligées** par l'Autorité et la **préférence des compagnies à s'exposer à une amende**.

Ce débat sur la capacité de dissuasion des amendes a également été rencontré dans le cadre des études de cas notamment à Toulouse où certains estiment qu'elles sont dissuasives avec une gradation du montant en fonction de l'infraction constatée, tandis que d'autres estiment que les compagnies préfèrent être en infraction et prônent pour une augmentation du montant. Ainsi, le rehaussement du plafond des amendes constitue une demande exprimée par plusieurs acteurs rencontrés, associatifs et élus, pour renforcer le caractère dissuasif des sanctions.

Une posture parfois trop répressive faisant l'objet de critiques et de contestations



Afin d'éviter la reproduction de manquements similaires par les compagnies sanctionnées, l'Autorité a souhaité adopter une **posture constructive de résolution des difficultés rencontrées** en demandant aux opérateurs de **présenter un plan correctif** en commission de sanctions, pour **limiter la récidive**. En dépit de cette volonté de pédagogie, la **prise en compte insuffisante des contraintes d'exploitation** des compagnies dans le prononcé des sanctions constitue une des critiques fortes des acteurs de l'aéronautique à l'encontre de l'Autorité. En effet, certains d'entre eux **remettent en cause la légitimité et l'expertise des membres** permanents du collège sur les procédures aériennes et les contraintes d'exploitation et donc leur **capacité à formuler un jugement pleinement équilibré et éclairé** sur les manquements constatés. Alors que le collège de l'Autorité est composé de 10 membres dont 3 nommés sur proposition du ministre chargé de l'aviation civile (respectivement compétents en matière d'aéronautique, de navigation aérienne et d'émissions atmosphériques de l'aviation), certains acteurs de l'aéronautique estiment que le nombre de membres du collège issus du secteur (avec une bonne connaissance des sujets techniques et des contraintes) n'est pas suffisant. Ces derniers mettent par ailleurs en avant les possibilités de contribution technique limitées des membres associés (représentants de l'aéronautique notamment) qui ne permettrait pas, selon certains acteurs de l'aéronautique, **d'apporter un regard équilibré et une « contre-expertise »** dans le prononcé des sanctions.

De plus, une **tendance de l'Autorité à privilégier la sanction** plutôt que la prévention des manquements est perçue par certains professionnels du secteur. En effet, malgré des efforts de conseil et de prévention pour éviter aux compagnies la récidive, l'ACNUSA ne semble pas, selon certains, **suffisamment jouer son rôle en amont pour prévenir les manquements**. Ainsi, l'Autorité tendrait parfois à s'inscrire davantage dans **une logique répressive** que de résolution des difficultés et de prévention pour assurer un contexte d'opération propice au respect de la réglementation. **L'absence de coopération éducative** pour travailler davantage à éviter les manquements plutôt que de les sanctionner constitue ainsi une des critiques adressées à l'encontre de l'Autorité. Ce constat est toutefois à nuancer dans la mesure où les procès-verbaux constatant les manquements aux règles environnementales sont dressés par les agents assermentés de l'administration de l'aviation civile et **non par l'Autorité qui n'intervient que dans un second temps, dans l'instruction des dossiers qu'elle reçoit**. De plus, il convient de préciser que ces différents constats sur la posture répressive sont principalement formulés à partir de l'exemple de l'arrêté de couvre-feu à Nantes⁶, où face à une règle peu claire soumise à interprétation, **l'Autorité entend privilégier la sanction** en adoptant sa propre interprétation du cadre réglementaire et en s'inscrivant dans une position jugée « jusqu'au boutiste ».

Par ailleurs, sa **tendance perçue à vouloir changer la réglementation et à favoriser la mise en place de restrictions d'exploitation** pour être en mesure de sanctionner au détriment du dialogue et du travail collaboratif entre les différents acteurs pour améliorer la situation constitue un autre point de friction de son action juridique. A ce titre, l'enquête en ligne montre qu'un certain nombre de répondants **interrogent la**

⁶ Arrêté du 28 septembre 2021 portant restriction d'exploitation de l'aérodrome de Nantes-Atlantique (Loire-Atlantique)

pertinence des modes d'action de l'ACNUSA pour atteindre ses objectifs : en effet, près d'1/3 (29%) des répondants estiment que ses modes d'action sont peu pertinents (19%) voire pas du tout pertinents (10%). Les acteurs de l'aéronautique sont particulièrement critiques de ces modes d'action puisqu'un peu moins de la moitié (48%) estiment qu'ils ne sont pas du tout pertinents (20%) ou peu pertinents (28%).

Une Autorité qui permet d'assurer le respect de la règle mais des pistes d'améliorations perçues pour renforcer son action



En infligeant des amendes aux compagnies ayant enfreint la réglementation environnementale, le pouvoir de sanction de l'Autorité permet un **meilleur respect de la législation** mais produit toutefois des **effets structurels limités sur la réduction effective du bruit et de la pollution**. En effet, l'enquête en ligne montre que les répondants estiment largement (78%) que les activités juridiques de l'ACNUSA permettent un meilleur respect de la réglementation dans une moyenne et dans une large mesure. En revanche, environ 1/3 des répondants estiment que les effets de l'intervention de l'Autorité dans le domaine juridique sont **limités pour réduire le bruit et la pollution**.

En effet, si les sanctions semblent produire des **changements et des évolutions dans les procédures de certaines compagnies**, le caractère **dissuasif des sanctions et leur capacité à permettre une amélioration structurelle de l'environnement** notamment sonore, sur et autour des plateformes reste à vérifier, notamment la nuit. En effet, comme indiqué précédemment, le **montant estimé faible des amendes** par rapport aux coûts engendrés par l'annulation ou le déroutement d'un vol pousse certaines compagnies à risquer la sanction plutôt que de changer leurs pratiques (notamment pour les compagnies low-cost, dont le modèle économique repose souvent sur une maximisation du nombre de rotations, entraînant une violation quasi systémique des règles de protection de nuit).

Ainsi, un **travail renforcé de pédagogie et de dialogue en amont** avec les acteurs de l'aéronautique (qui constitue une de leurs attentes fortes) pour prévenir les manquements, la **médiation administrative** du tribunal pour limiter les contentieux et le **rehaussement du montant des amendes** pour renforcer leur caractère dissuasif constituent les trois leviers identifiés pour renforcer les résultats de l'Autorité dans le domaine juridique.

L'allocation des montants des amendes à des **actions de compensation des nuisances** (aide à l'insonorisation, financement de programme de recherche sur la réduction de l'empreinte sonore, etc.) constitue également une piste permettant de renforcer l'utilité et la pertinence de ces sanctions.

Un pôle technique productif, produisant de nombreux rapports sur diverses thématiques



Dans le cadre des activités techniques de l'Autorité, le pôle technique de l'ACNUSA a mené ces dernières années un **travail dense, de qualité et pertinent, largement remarqué et apprécié** par l'ensemble des parties prenantes. Ce dernier a notamment produit des **documents de synthèse** en collaboration avec des administrations centrales, des rapports et des guides sur des sujets comme la qualité de l'air, l'impact du bruit des avions sur la santé, l'impact des activités aéroportuaires sur le climat ou bien encore un guide méthodologique de la surveillance du bruit aérien. **L'Autorité émet également des avis** sur les textes réglementaires produits par l'administration, les plans d'actions concernant certaines plateformes aéroportuaires, les arrêtés réglementant l'exploitation aérienne ou bien encore sur les documents de planification territoriale comme les PCAET (Plan Climat Air Energie Territorial), les PPA (Plan de protection de l'atmosphère) et les SRADDET (Schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires). De 2018 à 2022, l'Autorité a émis 88 avis dont 34 en 2022. Le pôle technique mène également une **activité liée au développement et à l'amélioration des outils de mesure du bruit et des polluants**.

Ces activités techniques de l'ACNUSA sont **globalement bien connues** des acteurs. En effet, 8 répondants sur 10 sont moyennement au courant (29%), au courant (26%) ou tout à fait au courant (26%) de ces activités. Ces travaux semblent toutefois **moins connus de certains acteurs de terrain** par rapport aux acteurs stratégiques nationaux. Les professionnels et élus semblent également légèrement moins au fait de ces productions.

Dans ce cadre, **l'expertise de l'Autorité sur les nuisances aéroportuaires est très largement reconnue**, l'enquête en ligne montre ainsi que 65% des répondants estiment dans une large mesure que l'ACNUSA est experte sur le sujet. Des **faiblesses techniques sur certains sujets** sont toutefois pointées comme sur les questions d'urbanisme ou bien encore sur les systèmes de mesure du bruit.

Des activités techniques permettant avant tout une valorisation et un partage de la connaissance technique avec des effets limités sur les décisions et actions mises en œuvre dans les territoires



Les avis et recommandations émis par l'Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroportuaires sont **pertinents et nécessaires pour éclairer les sujets techniques** et **utilisés** dans une certaine mesure lors des débats. En effet, ces activités techniques de l'Autorité permettent avant tout de **valoriser les connaissances (techniques, scientifiques) sur le sujet des nuisances** et de partager une connaissance technique pertinente.

Les recommandations et avis de l'Autorité sont considérés comme **pertinents et utiles par la plupart des acteurs** et sont notamment **repris lors des débats par les associations et les élus pour appuyer leur propos**, asseoir leur argumentation, **renforcer la crédibilité et la légitimité de leur discours et de leurs revendications** en mobilisant des données chiffrées et arguments étayés ne pouvant pas être considérés comme « orientés » ou « partiels ». En effet, les études de cas et l'analyse des comptes rendus des réunions de CCE ont ainsi montré que certains acteurs comme la CCNAAT à Toulouse ou des élus de la Métropole Occitane se **réfèrent aux productions de l'Autorité** pour discuter par exemple de la mise en place d'objectifs chiffrés en cœur de nuit ou de couvre-feu.

Face à la technicité de certains sujets, les productions techniques de l'Autorité et ses réponses aux questions permettent d'une part de **mettre en lumière le sujet des nuisances aéroportuaires** et favorisent d'autre part **l'acquisition par les principales parties d'une connaissance et d'une compétence technique pertinente, à même de faciliter la compréhension mutuelle** des sujets sur les plateformes.

La **limite principale de cette mission de production et de recommandation** technique est toutefois liée à son **caractère consultatif**. En effet, les avis de l'Autorité n'ont **pas un caractère conforme** mais simple. Ainsi, le **bilan fait sur la prise en compte des recommandations** de l'ACNUSA par les acteurs interrogés est particulièrement **contrasté** et les parties prenantes **peinent à percevoir les résultats concrets de ces productions techniques** sur les documents stratégiques des collectivités et opérations des acteurs professionnels. En effet, l'enquête montre notamment que 1/3 des répondants ne sont plutôt pas d'accord ou pas du tout d'accord avec l'idée que les recommandations de l'Autorité sont prises en compte de façon suffisante. De façon plus précise sur la prise en compte de ces productions techniques, un tiers des répondants (31%) estimaient que ces **productions techniques n'étaient pas du tout (8%) ou dans une faible mesure (23%) intégrées dans les documents stratégiques des collectivités**. Le constat est assez similaire voire plus dur en ce qui concerne la prise en compte de ces connaissances par les professionnels du secteur pour la réduction des impacts générés par leurs opérations : **plus d'un quart des répondants (26%) estiment que les activités techniques de l'Autorité ne permettent que dans une faible mesure que ces connaissances soient intégrées par les professionnels et 13% des répondants pensent même qu'elles ne le permettent pas du tout**.

Une autre difficulté rencontrée dans la conduite des activités techniques de l'ACNUSA semble résider dans le fait que **l'Autorité est parfois consultée après l'enquête publique pour émettre un avis** (avis qui plus est, n'apparaît bien souvent pas dans le dossier de consultation), ce qui soulève des interrogations évidentes sur la **capacité d'influence d'une telle production**.

Dans le cadre des études de cas, les acteurs ont également déploré **le manque de prise en compte des avis et recommandations émis par l'Autorité**. Ainsi à Toulouse, les acteurs rencontrés regrettaient notamment **l'absence de suites ou de sanctions dans le cas où les avis défavorables ou les réserves de l'Autorité ne seraient pas suivis d'actions et d'effets**. Ce pouvoir seulement consultatif ne permet pas d'exercer une véritable pression sur les différents acteurs et produit donc des **effets limités sur la réduction des nuisances**, notamment pour faire respecter les créneaux programmés et empêcher des vols basculants en cœur de nuit, enjeu majeur pour la plateforme.

Le constat est similaire à Paris – Charles-de-Gaulle où le pouvoir de recommandation et d'avis de l'Autorité est considéré comme tout à fait pertinent pour éclairer certains sujets avec un regard tiers, objectif et aiguisé, mais qui **reste limité dans la mesure où son caractère non contraignant ne permet pas d'assurer une prise en compte effective des productions émises par l'Autorité et in fine d'orienter les décisions en faveur d'une réduction des nuisances aéroportuaires**.

En définitive, l'ACNUSA ne **dispose d'aucun moyen de pression lui permettant d'assurer la prise en compte de ses avis et recommandations** : **l'efficacité de ces activités ne dépend donc pas de l'Autorité mais des acteurs qui en sont destinataires** (opérateurs, élus, etc.). Doter l'Autorité d'un pouvoir renforcé de coercition ou conférer un caractère conforme à ses avis constituent des leviers majeurs identifiés permettant de renforcer l'efficacité de son action dans ce domaine

Une action très personnalisée et peu formalisée en matière d'écoute



L'Autorité exerce également des activités « d'écoute » auprès des principales parties prenantes concernées par le sujet des nuisances aéroportuaires. Ainsi, au cours des 5 dernières années, l'ACNUSA a organisé **deux colloques** à l'Assemblée nationale, dont un premier dédié aux vingt ans de l'Autorité (janvier 2020) puis un second sur le thème « Gagner la confiance des territoires » (janvier 2023). L'Autorité a également procédé à des **auditions ponctuelles de personnalités qualifiées** telles que le directeur des services de la navigation aérienne, le directeur de la sécurité de l'aviation civile ou les auteurs du rapport sur le coût social du bruit. L'Autorité a également réalisé ces dernières années des **visites de plateforme** notamment à Nantes, Orly, Bâle - Mulhouse ou Lyon. Enfin, l'Autorité bénéficie de l'appui d'un cabinet de relations publiques pour **maintenir et développer ses liens avec les parlementaires français**, notamment pour se faire connaître, organiser des échanges, répondre à leurs sollicitations ou bien encore pour faire des propositions d'amendements sur les moyens et missions de l'Autorité (effectifs dans le cadre des lois de finance, simplification et modernisation de la procédure de sanction, etc.).

Dans la pratique, l'action de l'Autorité en matière d'écoute **repose avant tout sur les relations entretenues par le Président avec les différentes parties prenantes**. En effet, ce dernier a souhaité organiser des rencontres et auditions en début de mandat, en 2018, pour **instaurer un dialogue avec l'ensemble des parties**. Ainsi, les liens entretenus par le Président avec les différents acteurs ne reposent aujourd'hui **pas sur des instances formalisées de dialogue mais plutôt sur des relations informelles** (messageries, téléphones).

Ces dernières années, le Président de l'ACNUSA a notamment mené un **travail important en proximité avec les préfets**, permettant à l'Autorité de revêtir un **rôle de tiers de confiance** auprès des représentants de l'Etat dans les territoires. Cette **forte présence, ce rôle d'information d'aide et de conseil** enrôlé par le Président auprès du Préfet s'est notamment constaté dans le cadre de l'étude de cas sur Toulouse-Blagnac. En effet, l'ACNUSA, incarnée par son président, a apporté une **aide précieuse** en direction de la préfecture

de la Haute-Garonne par **sa présence et ses apports** notamment dans le cadre de la démarche d'Atelier des Territoires et lors des réflexions autour du lancement d'une Etude d'Impact selon l'Approche Equilibré (EIAE).

L'Autorité et son Président sont également parvenus à tisser des **liens de confiance forts avec les associations de riverains et environnementales** et ce alors que les liens étaient profondément distendus avant 2018. L'ACNUSA et son Président bénéficient aujourd'hui d'une **confiance forte** des associations : ainsi, l'enquête montre que plus de la moitié des répondants (52%) considèrent dans une large mesure que l'ACNUSA a établi des liens de confiance avec les associations et un quart (28%) dans une moyenne mesure. Par ailleurs, les études de cas révèlent également une **reconnaissance forte de l'ACNUSA par les acteurs associatifs riverains des plateformes**, pour lesquels l'Autorité de contrôle constitue un véritable **gage de confiance, leur interlocuteur privilégié** ou bien encore leur « fer de lance » pour porter et faire valoir leurs revendications.

Toutefois, les différents outils mobilisés dans le cadre de cette évaluation révèlent une **détérioration très marquée des relations de l'Autorité avec les acteurs de l'aéronautique** et ce notamment en raison d'un **manque de dialogue et d'écoute**. En effet, la **dégradation continue et progressive des relations** avec les acteurs de l'aéronautique et leurs représentants au cours du mandat constitue un facteur négatif déterminant dans l'action de l'ACNUSA soulevé par plusieurs acteurs. Le **manque de dialogue, d'écoute et de consultation** des acteurs de l'aéronautique et de leurs représentants constitue un écueil fort de l'action de l'Autorité en matière d'écoute. Ainsi, l'enquête montre que **58% des acteurs de l'aéronautique interrogés estiment n'être pas du tout ou dans une faible mesure, suffisamment informés et consultés** par l'ACNUSA. De même, **58% des acteurs de l'aéronautique estiment que l'ACNUSA n'a, pas du tout (29%) ou dans une faible mesure (29%) établi des liens de confiance avec eux**. Les études de cas, notamment à Paris – Charles-de-Gaulle, révèlent également un **dialogue limité et une distorsion des relations** de l'Autorité indépendante avec les représentants du secteur, notamment en raison d'une consultation insuffisante de ces derniers pour élaborer des recommandations.

Ce constat sur les relations entretenues par l'Autorité avec les acteurs de l'aéronautique doit toutefois être distingué selon le type d'interlocuteur. En effet, **l'absence de dialogue constructif, structuré et formalisé, avec les acteurs de l'aéronautique est particulièrement vraie pour les compagnies**, avec lesquelles l'Autorité n'interagit que dans le cadre de la procédure de sanction. A l'inverse, l'Autorité entretient des **relations constructives de conseil et d'appui aux directions d'aéroport dans le cadre notamment de rencontres formelles**, inscrites à l'agenda du Président sur le site de l'Autorité.

Un rôle de passerelle insuffisamment développé au niveau local



Outre son rôle administratif, de mesure du bruit, de contrôle du respect de leurs obligations par les exploitants et d'information des riverains et des citoyens, l'Autorité doit ainsi également jouer un rôle de passerelle entre les différents protagonistes pour restaurer le dialogue.

Dans les faits, l'Autorité semble **manquer de proximité avec les territoires pour enrôler cette mission**, en raison d'une **organisation trop centralisée**. En effet, l'action de l'Autorité est perçue comme « **parisienne** » et « **institutionnelle** ». L'ACNUSA semble pâtir d'une certaine **distance avec le terrain** en ne recevant par exemple pas toutes les informations et documents sur les différents contextes locaux (comptes rendus, documents de présentation en CCE) et en rentrant parfois tard dans les débats.

Si ces activités d'écoutes (visites, auditions, réunions avec les acteurs locaux) sont **globalement plutôt bien perçues**, celles-ci sont toutefois **très peu connues** et permettent **avant tout d'informer sur ses travaux dans une logique descendante**. En effet, la présentation du rapport annuel en CCE par le Président de l'ACNUSA constitue le principal point de rencontre avec l'Autorité identifié par les acteurs. Celle-ci permet **d'informer sur les travaux** de l'Autorité mais ne **s'inscrit pas dans une logique de dialogue et d'échange** et ne **permet donc pas de trouver des solutions aux problèmes rencontrés** sur les plateformes. De même, les auditions, les visites de plateforme et les réunions organisées avec les acteurs locaux sont **peu**

connues des acteurs et semblent donc produire peu d'effets notamment sur l'amélioration du dialogue ou la résolution des problèmes. En effet, le **faible nombre de rencontres et d'événements organisés localement** par l'Autorité réduit de fait sa **capacité à s'inscrire dans une posture de pacification du dialogue et de résolution des problèmes** rencontrés. Les études de cas menées sur les plateformes permettent d'appréhender plus finement ces activités d'écoute et leur perception par les acteurs locaux.

Ainsi, à Paris - Charles-de-Gaulle, le **manque de présence locale** de l'Autorité et le **nombre limité de rencontres, de travaux et de pédagogie organisés sur la plateforme** constituent une limite de son action. Certains acteurs participant aux CCE n'ont même jamais rencontré formellement l'Autorité et n'ont peu ou pas du tout connaissance de ses activités d'écoute. Cette **proximité insuffisante** avec le terrain nuit certainement à la visibilité de l'Autorité notamment auprès des élus et ne permet pas de répondre aux besoins de certains acteurs en termes d'organisation de travaux et de pédagogie sur des sujets techniques comme la descente continue. Il convient toutefois de noter que le comité de suivi des vols de nuit, mis en place par l'Autorité à la demande du ministère chargé des transports et présidé par le Préfet Régis Guyot a permis de **produire un certain nombre d'effets sur la ponctualité des vols** en cœur de nuit et a été **particulièrement apprécié par les acteurs de l'aéronautique**. Les entretiens bilatéraux entre le Préfet et les compagnies ont ainsi permis une objectivation des problèmes et l'obtention de résultats grâce à une **approche constructive, d'écoute, de dialogue et de résolution de problème**.

A Toulouse, malgré un **rôle important de conseil du Président auprès de la préfecture** et en dépit de la grande réactivité et disponibilité de l'Autorité, certains acteurs regrettent le **manque de présence sur le terrain** de l'ACNUSA qui ne vient seulement que pour la présentation du rapport annuel, assemblée qui ne laisse que peu de place à la discussion. Ainsi, la mission de passerelle de l'ACNUSA qui nécessite une certaine proximité avec les territoires est considérée comme **insuffisamment remplie par certains**. D'autres acteurs nuancent ce propos en considérant que l'ACNUSA **tient bien son rôle d'Autorité en surplomb** et que sa présence sur les territoires devrait plutôt **dépendre du niveau d'investissement et des moyens du préfet** sur les enjeux de nuisances aéroportuaires.

Ainsi, l'étude de ces deux situations montre que l'Autorité n'entend pas véritablement jouer un rôle de pacificateur au niveau local mais **privilégie plutôt une logique d'appui aux préfets**. L'ACNUSA semble ainsi davantage s'inscrire dans une **posture plutôt réactive de réponse aux sollicitations que proactive pour se faire connaître et contribuer à l'amélioration du dialogue** sur les plateformes.

Ainsi, la **restauration d'un dialogue apaisé et constructif avec les acteurs de l'aéronautique** constitue un levier clé pour renforcer les effets des activités d'écoute de l'Autorité. De plus, la **création de groupes de travail multi-acteurs** (en complément des CCE jugées inadéquates et insuffisantes pour traiter des sujets techniques) au niveau local et une **présence renforcée sur le terrain à travers une plus grande mobilisation des membres du collège et de l'équipe permanente** constitue un deuxième levier pour permettre l'atteinte des objectifs de ces activités d'écoute. Enfin, la **formalisation d'instances de dialogue structurées** avec chaque groupe d'acteurs constitue une autre piste d'amélioration.

Une Autorité bien identifiée dans l'écosystème d'acteurs

Dans le cadre de ses activités d'information et de communication, l'Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroportuaires met en œuvre des **actions de valorisation des connaissances produites et de communication institutionnelle**. L'Autorité **valorise les données collectées et les connaissances produites** notamment établies par le suivi de l'état environnemental sur et autour des aéroports. Ses actions de communication institutionnelle visent quant à elle à **mettre en avant les résultats des travaux produits par l'Autorité via son site internet, ses réseaux sociaux et sa lettre mensuelle d'information**.



L'Autorité semble aujourd'hui relativement **bien connue des différents acteurs** puisque l'enquête en ligne montre que la moitié des répondants était tout à fait d'accord avec l'idée qu'ils connaissaient bien l'ACNUSA tandis qu'un tiers était également d'accord. Toutefois, cette enquête montre que les élus **connaissent moins**

bien l’Autorité, ses missions et son activité, constat qui s’est vérifié lors des études de cas sur les plateformes. L’étude de cas à Toussus-le-Noble montre également qu’un certain nombre de parties prenantes, au niveau local, **peinent encore à identifier clairement l’ACNUSA et son activité**.

Malgré ce niveau de connaissance plus limité de l’Autorité par certains acteurs, il convient toutefois de **noter sa plus grande visibilité et présence médiatique ces dernières années**. En effet, le recours à un cabinet de relations presse semble avoir permis un certain nombre de progrès en ce qui concerne la **visibilité de l’Autorité dans la presse (locale et nationale), son rayonnement et sa réactivité grâce notamment à un nombre croissant d’interviews pour présenter l’Autorité et ses missions ainsi qu’une plus grande régularité dans la publication des communiqués de presse**. Le remaniement du site et des réseaux sociaux a également permis une plus grande visibilité de l’Autorité.

Une communication renforcée et une information claire et facile à trouver, contribuant à une meilleure documentation des nuisances aéroportuaires



Les acteurs dressent un **bilan plutôt positif des activités de communication et d’information** menées par l’ACNUSA dans la mesure où celles-ci permettent une **meilleure documentation et connaissance des nuisances**. En effet, les répondants à l’enquête estiment dans une large mesure qu’elles sont claires (49%) et faciles à trouver (44%), qu’elles permettent une meilleure documentation des nuisances aéroportuaires (42%) et une amélioration de la connaissance sur le sujet (38%).

Le **rapport annuel de l’Autorité est également bien identifié et sa présentation en CCE est largement appréciée par les parties prenantes**. En effet, ce document est diffusé largement à près de 1200 personnes, sa présentation par le Président de l’Autorité constitue une **action particulièrement remarquable et appréciée par une bonne partie des acteurs** en permettant de délivrer un **discours factuel, chiffré qui n’est pas contesté et qui participe à la confiance dans la donnée transmise**. Ce document constitue un **point d’appui équilibré et offre une vision globale**, avec des explications sur l’origine des nuisances, un récapitulatif des restrictions d’exploitation et des recommandations, des statistiques sur les manquements, des comparaisons sur les autres plateformes et les différents assemblages de solutions possibles. La capacité de l’Autorité à « **vulgariser** » et **rendre accessible l’information** à des destinataires souvent peu familiers des considérations techniques du secteur (élus, associations, administration, etc.) permet aux acteurs de développer leurs compétences et connaissances techniques et de se forger un avis éclairé.

Les **informations transmises et communications associées émises par l’Autorité permettent ainsi de mettre en lumière les problématiques de nuisances constatées sur les plateformes**. Par son statut d’Autorité indépendante, l’information transmise par l’ACNUSA bénéficie d’une **crédibilité et d’une légitimité fortes**.

Sa communication permet une mise en lumière des problématiques de nuisances environnementales et sonores en atteignant une **audience large et confère une certaine légitimité aux revendications des associations de défense de l’environnement et des riverains** qui n’hésitent pas à s’appuyer sur les communiqués de presse, actualités et rapports annuels publiés par l’Autorité pour faire valoir leurs revendications et donner du crédit à leur propos.

Mais une communication parfois contreproductive pour l’amélioration du dialogue



La présentation d’une information objective, émanant d’une Autorité impartiale et indépendante comme l’ACNUSA devrait théoriquement jouer en faveur d’une plus grande transparence et ce au profit d’une amélioration du dialogue et des situations locales. Pourtant, ces **activités semblent avoir des effets limités sur l’amélioration du dialogue** : 31% des répondants considèrent que ces activités d’information et de

communication ne permettent que dans une faible mesure voire pas du tout une amélioration de la qualité des discussions sur les plateformes.

Ces **effets limités des activités d'information et de communication sur la qualité du dialogue** sur les plateformes sont probablement liés à la **posture descendante** adoptée par l'Autorité, notamment lors de la présentation du rapport annuel en CCE qui laisse peu de place aux temps d'échanges. Par ailleurs, de nombreux professionnels de l'aéronautique et leurs représentants estiment que la **communication de l'ACNUSA tend à être stigmatisante, manque d'objectivité et mériterait à certains égards d'être atténuée**. En effet, les prises de position de l'Autorité sont parfois perçues comme très **éloignées des contraintes d'exploitation des acteurs** et semblent selon certains davantage **relever de partis pris et participer à renforcer un climat de tensions et de suspicions** autour des plateformes. Par ailleurs, le **manque de contextualisation et d'interprétation des données** constitue un autre biais parfois identifié en participant au **caractère « alarmiste » de sa communication**. Enfin, le manque de consultation et de dialogue avec les acteurs de l'aéronautique avant la publication de certaines informations constitue également un frein à son action d'information.

Ces constats sur la communication de l'Autorité jugée déséquilibrée voire partielle par certains acteurs de l'aéronautique se sont vérifiés dans le cadre de l'étude de cas sur Paris – Charles-de-Gaulle. En effet, le **manque de contextualisation de certaines données**, notamment en période post-covid, et de **vérification des informations transmises** constitue deux points de critique majeure de ces communications sur la plateforme. Ce **manque perçu d'équilibre et de justesse technique** dans l'information communiquée a ainsi pu contribuer à une **détérioration du dialogue** sur la plateforme et à **l'instauration d'un climat de défiance entre acteurs**. En effet, par leur statut neutres et impartiales, ces communications et informations transmises par l'Autorité sont régulièrement reprises par la riveraineté et semblent avoir renforcé certaines tensions.

En conclusion, le **rééquilibrage de la communication** de l'Autorité au profit d'une meilleure prise en compte des contraintes inhérentes au secteur et du contexte constitue donc un levier identifié pour l'amélioration de ses activités d'information et de communication.

Des impacts limités en termes de réduction structurelle du bruit et des polluants mais une contribution certaine à la politique publique de lutte contre les nuisances aéroportuaires

Les différentes activités conduites par l'Autorité ont permis d'obtenir un certain nombre de résultats. En usant de son pouvoir de sanction, l'ACNUSA a infligé des amendes aux compagnies en infraction permettant **certaines améliorations dans le respect de la réglementation environnementale**. L'ACNUSA a également contribué à la **documentation et à une amélioration très nette des connaissances sur les nuisances aéroportuaires** et les sujets afférents. Elle a **éclairé le débat public** en produisant des avis et recommandations pertinentes, en valorisant ses travaux denses et de qualité et en informant et en communiquant largement sur le sujet des nuisances, permettant leur mise en lumière. Par ailleurs, l'Autorité a également **répondu aux besoins des associations de riverains et environnementales et a su instaurer des liens de confiance forts** en étant à l'écoute de leurs préoccupations et en devenant leur interlocuteur privilégié pour porter leurs revendications. Par son rôle de conseil et de tiers de confiance, notamment auprès des préfetures, l'ACNUSA a également **outillé et conseillé ces acteurs publics pour mieux traiter le sujet** des nuisances dans leur action et a favorisé l'obtention de résultats positifs comme à Paris – Charles-de-Gaulle (Comité de suivi des vols de nuit) ou à Toulouse - Blagnac (Atelier des Territoires).

En synthèse

	 Activités juridiques	 Activités techniques	 Activités d'écoute	 Activités d'information et de communication
	Un pouvoir de sanction bien identifié et utilisé Une procédure de sanction qui a gagné en fluidité et en efficacité grâce aux optimisations engagées, permettant une réduction des délais de traitement	Un travail dense, pertinent et de qualité permettant d'éclairer les sujets techniques et de partager une connaissance technique et scientifique pointue Une expertise reconnue sur les nuisances aéroportuaires	Des liens de confiance forts avec les associations Un rôle de tiers de confiance auprès des préfetures	Un gain de visibilité et une plus grande présence médiatique de l'Autorité Un rapport annuel remarqué permettant une diffusion large des connaissances sur les nuisances et des sujets liés
	Une posture parfois perçue comme trop répressive au détriment d'une action de prévention en amont insuffisante Des amendes qui apparaissent insuffisamment dissuasives pour permettre une amélioration structurelle en termes de nuisances	Des productions techniques peu prises en compte par les acteurs (opérateurs, élus etc.) en raison du caractère consultatif des avis et des recommandations	Une détérioration très marquée des relations avec les acteurs de l'aéronautique Une présence faible dans les territoires et un nombre limité de rencontres et d'événements organisés localement ne permettant pas de résoudre les problèmes rencontrés sur les plateformes et ne favorisant par toujours sa visibilité	Une communication perçue comme partielle, stigmatisante et relevant de partis pris Un manque de contextualisation de certaines données Une information manquant parfois de justesse technique pouvant renforcer certaines tensions

En dépit de ces résultats et premiers impacts, **l'Autorité n'est toutefois pas parvenue à réduire de façon significative et structurelle les nuisances aéroportuaires**. En effet, l'enquête montre notamment que seulement 14% des répondants estiment que l'action de l'ACNUSA produit dans une large mesure des effets satisfaisants en termes de réduction du bruit, là où 37% estiment qu'elle n'en produit que dans une faible mesure (23%), voire pas du tout (14%). Le constat est plus critique encore sur la capacité de l'Autorité à produire des effets satisfaisants sur la réduction des polluants puisque 45% des interrogés estiment que son action ne le permet que dans une faible mesure (35%) ou pas du tout (10%). Cette incapacité à réduire les nuisances aéroportuaires est en grande partie liée au **caractère insuffisamment dissuasif des amendes qui ne permet pas d'induire des changements globaux dans les procédures des compagnies responsables de ces nuisances** (notamment les compagnies low-cost où pour certaines d'entre elles, le non-respect de la réglementation environnementale constitue une variable dans leur modèle socio-économique). Outre la logique répressive de l'Autorité, son **action insuffisante en matière de prévention des manquements et sa faible présence locale pour résoudre les problèmes rencontrés** sur les plateformes limitent de fait la capacité de l'Autorité à réduire les nuisances aéroportuaires.

Par ailleurs, malgré ses avis et recommandations, **l'action de l'Autorité n'a pas permis une prise en compte systémique du sujet des nuisances aéroportuaires dans les opérations des professionnels et les politiques publiques**. En effet, le **caractère consultatif des missions de l'Autorité et son absence de pouvoir coercitif** limitent grandement sa capacité à orienter les décisions, procédures et politiques dans le sens d'une meilleure prise en compte des nuisances aéroportuaires et donc de leur réduction. Sa **communication parfois perçue comme partielle et stigmatisante** à l'encontre du secteur n'a par ailleurs pas favorisé l'instauration d'un dialogue apaisé et d'un cadre de réflexion constructif avec les professionnels, **limitant d'éventuelles pistes de collaborations fructueuses entre l'Autorité et ces acteurs pour mieux appréhender et traiter les nuisances aéroportuaires**. De plus, sa **faible visibilité et ses relations relativement limitées avec les élus locaux** n'a également pas permis une **meilleure prise en compte du sujet des nuisances dans les politiques publiques** de leur collectivité.

Malgré ses impacts limités sur la réduction des nuisances aéroportuaires (bruit et pollution), l'ACNUSA est toutefois reconnue pour les effets de son action en tant que contributeur à la politique publique de lutte contre les nuisances aéroportuaires. En effet, l'enquête montre qu'un peu moins de 2/3 des sondés (60%) estiment qu'elle **permet la production d'effets satisfaisants en tant que contributeur à la politique de lutte contre les nuisances aéroportuaires** dans une large mesure (27%) ou dans une moyenne mesure (33%). Ce constat a été renforcé dans le cadre des entretiens et études de cas où plusieurs acteurs ont rappelé le **rôle et l'action essentielle de l'ACNUSA** dans ce domaine. A ce titre, nombre d'acteurs (notamment dans les

territoires) considèrent que les difficultés rencontrées au niveau local (nuisances subies, manque d'écoute et de considération des besoins des riverains par l'aviation civile et les opérateurs, désintérêt et manque de connaissance de certains élus) seraient **amplifiées sans l'existence et l'action de l'Autorité**. Le **caractère unique et inédit de l'Autorité** en Europe et dans le monde a notamment été mis en avant. De plus, ses **principales caractéristiques (indépendante, impartiale, experte, responsable)** liées à son statut d'Autorité Administrative Indépendante chargée de contrôler et réguler les nuisances aéroportuaires lui confèrent un **rôle de garde-fou jugé nécessaire et rassurant**, au « pire » pour limiter d'éventuelles dérives en matière de nuisances aéroportuaires et au « mieux » pour réduire effectivement ces nuisances.

3.4 Efficience de l'intervention de l'ACNUSA

Question évaluative 6. Les objectifs ont-ils été atteints au meilleur coût pour l'Etat ?

Des dépenses de l'Autorité maîtrisées et constantes avec des optimisations engagées

Les dépenses de l'Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroportuaires sont **globalement stables et maîtrisées** sur les dernières années. Celles-ci s'élevaient à 1,60M€ en 2018, puis 1,85M€ en 2020 pour finalement s'établir à 1,79M€ en 2022. L'essentiel de ces dépenses concernait les dépenses de personnel (environ 70% du total) dont un peu plus de 90% sur toute la période étaient dédiées à la rémunération du président de l'Autorité et des agents permanents des services. Si la crise sanitaire de la covid-19 a permis une réduction de certains coûts de fonctionnement en 2020 et 2021 (mise en place du télétravail, diminution des déplacements), **l'adossement de l'Autorité aux fonctions supports** (locaux, ressources humaines, informatique) du Ministère de la Transition Ecologique a quant à lui permis un **allègement notable des dépenses de fonctionnement qui ont pu être mobilisées sur d'autres postes de dépenses**, notamment les études. Par ailleurs, la mise en place d'un système dématérialisé pour les relations juridiques avec les compagnies a également permis de réduire les coûts et les délais en entraînant une baisse de l'envoi des courriers en recommandé pour les procédures d'instruction.

S'agissant des dépenses de l'Autorité, leur augmentation est principalement liée à **l'accroissement de l'activité de l'Autorité et à son optimisation**. Ainsi, on constate par exemple un pic de dépenses en expertises et études en 2019 ou bien encore une augmentation des dépenses liées aux formations et colloques en 2021 et 2022. Par ailleurs, les frais liés aux systèmes d'information et de communication seront sûrement amenés à augmenter dans les années à venir dans la mesure où l'Autorité devra financer la modernisation de ses systèmes d'information.

Les dépenses de l'Autorité sont également liées aux **frais de justice engendrés par le nombre important de recours dont ses décisions ont fait l'objet** ces dernières années. En effet, 105 recours ont été déposés à l'encontre des décisions de l'Autorité au cours de l'année 2019 (contre 41 en 2018) en raison d'une décision du Conseil Constitutionnel qui a entraîné une incertitude dans la régularité de la procédure. Cette **explosion du nombre de recours a entraîné une augmentation brutale des dépenses en frais de justice entre 2019 et 2020** puisque ceux-ci sont passés de 45 000€ à plus de 180 000€. Ce phénomène a également impacté les années suivantes en 2021 et 2022 avec des frais engagés annuellement oscillant entre 130 000 et 160 000 €.

Un rapport coût-efficacité difficile à établir au-delà du simple rapport entre les dépenses totales de l'Autorité et les recettes liées aux amendes

L'analyse de l'atteinte des objectifs par rapport aux coûts engagés par l'Autorité est particulièrement difficile à établir. Il convient toutefois de noter la **productivité importante de l'Autorité sur les activités techniques**

au cours des dernières années avec un budget dédié (« expertise et études ») qui a fluctué sur la période 2018-2022. Par ailleurs, il paraît nécessaire de soulever la **plus grande visibilité et réactivité de l'Autorité alors que la part dédiée aux frais relatifs à la documentation et la communication** a légèrement diminué. Enfin, si la procédure de sanction engendre effectivement **des coûts en moyens humains et financiers avec un effet dissuasif stable et relativement limité** sur les compagnies, cette procédure est en réalité **largement favorable à la puissance publique en termes de coûts** : en effet, les montants perçus aux termes de ces procédures d'instruction sont largement supérieurs aux frais engagés puisque le montant recouvré des amendes s'élevait à 6,5M€ en 2021 et 4,5M€ en 2022.

Des leviers identifiés pour réduire les coûts et favoriser la production de résultats

Afin de maximiser les résultats produits par l'action de l'Autorité tout en optimisant les coûts engendrés, plusieurs pistes ont été identifiées et pourraient être investies. Tout d'abord, la **clarification de certains textes réglementaires encore soumis à interprétation** (notamment les arrêtés de couvre-feux à Bâle - Mulhouse et Nantes - Atlantique) semble nécessaire pour **limiter le nombre de recours contentieux** déposés par les compagnies et ainsi **réduire les frais de justice**. Par ailleurs, le recours à la **procédure de médiation administrative**, organisée par le tribunal administratif, permettrait également de limiter les contentieux avec les compagnies en trouvant une solution à l'amiable. Cette procédure semble en cours de développement et a déjà été utilisée avec la compagnie Air France.

Par ailleurs, les **résultats des activités techniques pourraient être renforcés par une meilleure prise en compte par les différentes parties prenantes des avis, recommandations et connaissances produites** par l'Autorité de Contrôle. Les avis simples de l'Autorité pourraient ainsi devenir conformes afin de renforcer les résultats de ces productions

Enfin, des **pistes de collaboration pourraient être développées** avec des acteurs comme ATMO ou Bruitparif afin de **mutualiser certains moyens** (production d'études en collaboration, partage d'expertises et de connaissances, etc.) et renforcer l'impact des productions techniques de l'Autorité.

4. Conclusions

Conclusions sur la pertinence des objectifs visés par l'Autorité

1 Une Autorité (re)connue des acteurs et des objectifs en phase avec les problématiques liées aux nuisances sonores, et dans une moindre mesure aux problématiques environnementales.

Un champ d'intervention de l'ACNUSA en phase avec les enjeux identifiés par les acteurs qui relèvent de l'adaptation aux enjeux environnementaux et la réduction des nuisances sonores, avec une prévalence importante de ce second enjeu auprès des parties prenantes localement. Des objectifs poursuivis par l'ACNUSA considérés comme généralement pertinents et en phase avec l'évolution du contexte et des enjeux identifiés.

2 Des compétences de l'Autorité qui permettent une couverture complète des enjeux mais un pouvoir d'action restreint aux seuls enjeux des nuisances sonores.

Pourtant, si la pertinence des objectifs de l'ACNUSA apparaît clairement à la lumière des résultats de cette étude, on note une connaissance inégale de ses compétences par les acteurs pour répondre aux enjeux qu'ils expriment. L'ACNUSA est surtout identifiée comme une autorité de contrôle et de sanction des nuisances sonores, bien que l'enjeu des nuisances environnementales soient la principale préoccupation des acteurs du secteur. En effet, l'ACNUSA investit plus largement dans son action de contrôle et sanction des nuisances, celle-ci étant sa mission historique, mais également en raison des moyens et outils qui lui sont attribués, ne permettant pas d'approfondir l'ensemble de ses compétences telles que sur le sujet des nuisances environnementales.

3 Une remontée des besoins des différentes parties prenantes organisée de manière non homogène et non systématique, pouvant conduire des acteurs à questionner l'impartialité de l'Autorité.

Face à un milieu fortement marqué par le rapport de force entre parties prenantes, où se confrontent des intérêts antagonistes, la pertinence de l'approche de l'Autorité pour répondre à l'ensemble de ces besoins est perçue comme inégale. Si l'ACNUSA n'a pas vocation à répondre équitablement aux besoins des différentes parties prenantes, l'absence de structuration claire des canaux de remontée des attentes et points de vue et des échanges (avec des échanges plutôt structurés de manière informelle et de gré à gré) des différents acteurs alimente un sentiment des parties prenantes d'être inégalement écoutées.

Conclusions sur la pertinence des moyens juridiques, humains et financiers pour répondre aux objectifs visés par l'Autorité

4 Des moyens humains en inadéquation pour remplir l'ensemble des missions de l'ACNUSA et qui se traduit par une priorisation de facto des actions relatives au pouvoir de sanction.

Sur les 4 dernières années, l'Autorité de Contrôle a disposé de moyens financiers stables, toutefois au regard du nombre de poursuites en augmentation depuis, les moyens humains et juridiques disponibles au sein de l'Autorité apparaissent inadéquats. Des moyens contraints qui ne permettent pas à l'Autorité d'investir équitablement l'ensemble de ses missions, l'action de sanction se déployant au détriment de sa capacité à produire des études, recommandations et d'une présence locale sur les plateformes.

Conclusions sur la cohérence des missions et compétences de l'ACNUSA

5 Des compétences pertinentes et complémentaires de l'ACNUSA, mais une intervention recentrée sur les sanctions au profit du pôle juridique.

Les textes législatifs et réglementaires lui confèrent bien des compétences qui couvrent des différents champs d'intervention complémentaires : information, dialogue, contrôle et sanction ainsi que recommandation. Toutefois, le poids important des dossiers de manquements oblige l'Autorité à surtout investir son action de sanctions.

6 Une lisibilité insuffisante de la cohérence d'action entre l'ACNUSA et les autres acteurs publics intervenants sur le champ des nuisances aéroportuaires.

La répartition des rôles en matière de contrôle des plateformes aéroportuaires entre les acteurs de cet écosystème complexe brouille la lisibilité de l'action de l'ACNUSA sur ce sujet notamment au niveau local. A cela s'ajoutent une présence limitée sur les plateformes et une communication insuffisante auprès de ces acteurs moins familiers de son action.

7 Des relations inconstantes entre la DGAC et ACNUSA qui nuisent à l'émergence d'un environnement de travail constructif et efficace.

Un manque de synergies parfois observé entre ces deux acteurs clés résulte en une approche insuffisamment fluide et cohérente. Des interactions avec la Direction du transport aérien trop peu investies avec un fonctionnement relativement fermé de l'administration et une faible association de l'ACNUSA sur l'élaboration des textes présentés par l'administration. Ces points de blocage dans la relation entre ACNUSA et DGAC se répercutent sur les plateformes et relations entre acteurs au local et ne favorisent pas un dialogue constructif.

8

Une Autorité trop centrée sur son pouvoir de sanction au détriment d'une action de prévention insuffisante et des niveaux d'amendes qui ne semblent pas suffisamment justifiés et proportionnés

Si le pouvoir de sanction de l'Autorité est jugé pertinent et nécessaire pour sanctionner les infractions aux règles environnementales et limiter les dérives, l'Autorité l'a très largement investi au cours des dernières années, et ce au détriment d'une action de prévention qui permettrait d'éviter les manquements plutôt que de les sanctionner. Si l'ACNUSA entend effectivement éviter la reproduction de certains manquements en demandant aux compagnies de présenter un plan correctif, son action globale en amont, en lien avec l'administration de l'aviation civile et les compagnies, apparaît clairement insuffisante pour favoriser un contexte d'opération propice au respect du cadre réglementaire environnementale et résoudre les problèmes rencontrés sur les plateformes, à l'origine des manquements (le comité de suivi des vols de nuit mis en place à Paris – Charles-de-Gaulle par l'Autorité et présidé par le Préfet Guyot fait office d'exception et constitue un bon exemple d'une approche de prévention à répliquer sur d'autres plateformes). Ainsi, cette posture majoritairement répressive de l'Autorité ne lui permet pas de s'inscrire dans une approche constructive de réduction des nuisances aéroportuaires d'autant que les niveaux d'amendes apparaissent insuffisamment justifiés et proportionnés pour produire des évolutions globales dans les procédures des compagnies et cela en dépit de la gradation du montant des amendes.

9

Une procédure de sanction où l'équilibre entre le nombre (croissant) de dossiers à traiter dans un contexte d'inflation des manquements, l'objectif de réduction des délais permettant de renforcer le caractère dissuasif des amendes et la qualité d'instruction menace la capacité de l'Autorité à conduire cette procédure sereinement

La procédure de sanction a fait l'objet ces dernières années d'optimisations qui ont permis des améliorations très nettes, avec une fluidification de la procédure et des relations entre les acteurs concernés ainsi qu'une réduction des délais de traitement, aujourd'hui inférieurs à un an. Toutefois, l'explosion du nombre de dossiers de manquement transmis par les agents assermentés au collège de l'Autorité pourrait menacer la capacité de ce dernier à traiter ces dossiers de façon approfondie et avec la même qualité, et ce dans des délais contraints. Cette difficile équation pourrait ainsi réduire encore le caractère dissuasif des amendes en raison de délais de traitement trop long et mettre à mal la légitimité de cette procédure, déjà fragilisée et remise en cause pour de multiples raisons (légitimité et expertise de certains membres du collège à émettre un jugement, prise en compte insuffisante des contributions des membres associés représentants de l'aéronautique, incohérences perçues dans les appréciations des rapporteurs).

10

Des productions techniques pertinentes mais insuffisamment prises en compte, des activités d'écoutes peu investies formellement et un rôle de passerelle insuffisamment développé au niveau local, une information et communication permettant une mise en lumière des nuisances mais parfois considérée comme manquant d'impartialité

L'évaluation a permis de mettre en évidence des résultats contrastés dans la conduite des différentes activités de l'Autorité. Ses contributions techniques (avis, recommandations, ...) sont pertinentes, utiles, de qualité et appréciées mais peu prises en compte par les opérateurs et élus et produisent de facto des effets limités sur la réduction des nuisances aéroportuaires. Si ses activités d'écoute lui permettent d'entretenir des

relations avec les parlementaires, les préfets et les acteurs associatifs, celles-ci demeurent peu formalisées et la faible présence territoriale de l'Autorité ne lui permet pas de jouer un rôle de passerelle et de pacificateur du dialogue entre acteurs locaux. Enfin, ses activités d'information et de communication ont pris de l'ampleur au cours des dernières années grâce à une visibilité renforcée et une diffusion plus large des informations permettant une relative mise en lumière des nuisances aéroportuaires, mais la communication de l'Autorité reste largement perfectible pour être davantage équilibrée, objective et contextualisée.

11

Des pistes alternatives de gestion de la procédure des sanctions existent mais n'ont pas été suffisamment explorées (simplification de la procédure, médiation)

Malgré la mise en place d'un système de téléprocédure pour réduire les coûts et les délais de traitement, le regroupement des manquements par compagnies et un nombre croissant de dossiers traités par séance, la procédure de sanction reste aujourd'hui perfectible. Si des propositions de simplification de la procédure d'instruction ont émergé au cours des dernières années, en lien avec la DGAC, celles-ci ne semblent pas avoir été suffisamment explorées pour permettre un changement effectif dans la gestion de la procédure. Par ailleurs, étant confrontée à de nombreux recours de la part des compagnies à l'encontre de ses décisions, l'Autorité n'a pas suffisamment investi les solutions lui permettant d'éviter ces contentieux avec les compagnies aériennes, comme par exemple la procédure de médiation administrative, aujourd'hui en pleine expansion dans les tribunaux administratifs français.

12

Une action personnalisée au détriment des membres du collège et de l'équipe qui produit des résultats variables autant positifs que négatifs

Cette évaluation a permis de mettre en avant la forte personnalisation de l'action de l'ACNUSA, incarnée par son Président. Les effets de cette action personnalisée de l'Autorité notamment en matière d'écoute dépendent ainsi largement du profil, de la personnalité et du parcours professionnel du Président. Au cours des 5 dernières années, l'étude a montré que cette personnalisation a permis à l'Autorité et plus particulièrement son Président, d'instaurer une proximité forte avec les préfets en jouant un rôle de tiers de confiance et d'établir des liens forts avec les acteurs associatifs. A l'inverse, cette incarnation de l'Autorité par son Président a conduit à une dégradation forte et continue des relations avec les professionnels de l'aéronautique. De plus, cette personnalisation forte de l'action de l'Autorité s'est effectuée au détriment des membres du collège, perçus comme insuffisamment visibles dans les relations entretenues avec les parties prenantes et peu présents sur les plateformes. Enfin, l'équipe permanente de l'ACNUSA apparaît particulièrement en retrait et très peu visible alors que pourtant leurs contributions techniques et/ou administratives lors des échanges pourraient être vertueuses pour « dépolitiser » les relations entretenues par l'Autorité.

Conclusions sur l'atteinte des objectifs visés par l'Autorité au meilleur coût

13

Un rapport coût-efficacité difficile à établir au-delà du simple rapport entre les dépenses totales de l'Autorité et les recettes liées aux amendes

La mise en relation des dépenses engagées par l'Autorité au regard des résultats obtenus ne permet pas d'établir un jugement pleinement abouti sur l'efficacité de l'action de l'Autorité. Toutefois, les recettes générées par les amendes infligées par l'Autorité aux compagnies apparaissent bien supérieures aux dépenses totales de l'Autorité et donc largement favorables à la puissance publique.

5. Annexe : liste des personnes interrogées

Acteurs interrogés dans le cadre des entretiens de cadrage

Structure	Prénom NOM	Fonction
ACNUSA	Gilles LEBLANC	Président
ACNUSA	Philippe GABOULEAUD	Secrétaire général et secrétaire du collège
ACNUSA	Francis TRUCHETET	Membre du collège nommé sur proposition du ministre chargé de l'aviation civile
ACNUSA	Philippe GUIVARC'H	Membre du collège nommé sur proposition du ministre chargé de l'aviation civile
ACNUSA	Nadine ALLEMAND	Membre du collège nommée sur proposition du ministre chargé de l'aviation civile
ACNUSA	Nicolas MICHELOT	Responsable du pôle technique
ACNUSA	Florence DUENAS	Rapporteuse, responsable du pôle juridique
Direction générale de la prévention des risques (DGPR)	Philippe BODENEZ	Chef du service des risques sanitaires liés à l'environnement, des déchets et des pollutions diffuses
	Frédéric LERAY	Adjoint au chef de la mission bruit et agents physiques
Conseil National du Bruit (CNB)	Robin REDA	Président, député de la 7 ^{ème} circonscription de l'Essonne

Acteurs interrogés dans le cadre des entretiens de collecte

Structure	Prénom NOM	Fonction
Fédération Française Aéronautique (FFA)	Jean-Luc CHARON	Président
	Raoul GAILLARD	Membre du Comité Directeur
Board of airlines representatives (BAR France)	Jean-Pierre SAUVAGE	Président
	Philippe BRIEU	Secrétaire général
Syndicat des compagnies aériennes régionales (SCARA)	Jean-Pierre BES	Secrétaire général
	Philippe GUITTET	Membre et membre associé à l'ACNUSA
European business aviation association (EBAA France)	Bertand D'YVOIRE	Président
	Charles AGUETTANT	Vice-président et membre associé à l'ACNUSA
	Amaël CHESNEAU	Membre, avocat de compagnies aériennes et opérateurs
Fédération nationale de l'aviation et de ses métiers (FNAM)	Laurent TIMSIT	Délégué général
	Eric TRAUTMANN	Délégué Général adjoint Affaires Réglementaires et Techniques
	Anaïs BENSAÏ	Responsable du Pôle Technique et membre associée à l'ACNUSA

Cabinet d'avocats Lyon-Caen & Thiriez	Maitre Frédéric THIRIEZ	Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation et associé du cabinet
	Maitre Marie-Cécile SARRAZIN	Avocate à la Cour, consultante
Cabinet Grayling	Angeline CHARBONNIER	Directrice du pôle affaires publiques
	Marie-France BERGAMO	Consultante en communication Corporate et Digitale
Bruitparif	Fanny MIETLICKI	Directrice
ATMO France	Anne LABORIE	Déléguée générale

Sollicités pour des entretiens de collecte, les cadres de la DGAC ont indiqué préférer faire part de leur avis via le questionnaire en ligne.

Acteurs interrogés dans le cadre de l'étude de cas sur Paris – Charles-de-Gaulle

Structure	Prénom NOM	Fonction
Aéroports de Paris (Groupe ADP)	Régis LACOTE	Directeur général de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle
	Amélie LUMMAUX	Directrice générale adjointe, développement durable et projets
	Mélinda SOUEF	Responsable des relations institutionnelles territoriales et membre associée de l'ACNUSA
Association de défense contre les nuisances aériennes (ADVOCNAR)	Françoise BROCHOT	Présidente et responsable de l'antenne Soisy-sous-Montmorency, membre associée à l'ACNUSA
Air France	Vincent ETCHEBEHERE	Directeur du développement durable et des nouvelles mobilités
	François DECARREAU	Responsable du développement durable, expert en pollution sonore et qualité de l'air
Amis de la Terre Val d'Oise	Elisabeth FURTADO :	Membre
Agence régionale énergie-climat (AREC 95)	Marcel BOYER	Président, membre associé suppléant à l'ACNUSA
Communauté d'Agglomération Roissy Pays-de-France et Département du Val d'Oise	Isabelle RUSIN	Conseillère déléguée à la Coopération décentralisée Tourisme (également conseillère départementale du Val d'Oise et Maire d'Epiais-les-Louvres)
FedEx	Julien DUCOUP	Vice-président du hub de FedEx sur Paris - CDG
	Tanguy MARZIOU	Conseiller affaires institutionnelles et réglementaires
Syndicat national des contrôleurs du trafic aérien (SNCTA)	Yannick PARENT	Membre
Ville et Aéroport	Jean-Pierre BLAZY	Président, Maire de Gonesse
Ville et Aéroport	Julien DELANNAY	Chargé de mission

Acteurs interrogés dans le cadre de l'étude de cas sur Toulouse-Blagnac

Structure	Prénom NOM	Fonction
Aéroport Toulouse Blagnac	Marie LAMBERT Anne JULIA	Directrice RSE/RH Responsable Développement Durable
Aussonne Environnement	Patrice CARIVEN	Président
Airbus	Florent QUEROL	Directeur des relations institutionnelles
Collectif contre les nuisances aériennes de l'agglomération toulousaine (CCNAAT)	Chantal BEER-DEMANDER Jérôme FAVREL Christian GUTIERREZ	Présidente, Présidente de l'UFCNA Membre, garant du débat public à la CNDP Membre
Conseil départemental de la Haute-Garonne	Pascal BOUREAU	Conseiller départemental du Canton de Blagnac et président de la Commission Transition écologique - Transports - Mobilités douces, Conseiller municipal de Blagnac délégué aux projets environnementaux métropolitains
Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)	Philippe JUNQUET Marie DEKETELAERE-HANNA	Coordonnateur de mission d'inspection générale territoriale Membre associée
Préfecture de la Haute-Garonne	Serge JACOB Michel BERGUE	Secrétaire général Directeur de projet « place aéroportuaire durable de Toulouse-Blagnac »
Toulouse Métropole	Patricia BEZ Hélène CABANES Frédéric LEMAGNER Thierry SENTOUS	Conseillère Métropolitaine, Adjointe au maire de Toulouse à la santé (Aimer Toulouse) Conseillère Métropolitaine, Conseillère Municipale de Toulouse (EELV) Conseiller métropolitain, Adjoint au maire de Balma en charge de l'environnement (Métropole d'avenir) Conseiller métropolitain et membre du bureau, Conseiller municipal de Toulouse (Aimer Toulouse)

Acteurs interrogés dans le cadre de l'étude de cas sur Toussus-le-Noble

Structure	Prénom NOM	Fonction
Aéroports de Paris (Groupe ADP)	Sébastien COUTURIER Melinda SOUEF	Directeur de l'Aéroport Paris - Le Bourget et des plateformes d'Ile-de-France Responsable des relations institutionnelles territoriales et membre associée de l'ACNUSA
Aéroclub Air France Toussus le Noble	David AUROY	Président, pilote de ligne chez Transavia/Air France
Aston Fly	Patrick MILWARD	Directeur Général
Apach Buc	Arlette FASTRE	Présidente de l'association
DSAC Nord	Richard THUMMEL	Directeur interrégional

France Nature Environnement	Claude CARSAC	Président du groupe de travail Nuisances Aéroportuaires
Ville de Châteaufort	Patrick BERQUET	Maire
Ville de Saclay	Christian BERCHE	2ème adjoint Urbanisme-Mobilités
Ville de Toussus-le-Noble	Virginie AUROY	Maire

Membres du comité de suivi de l'évaluation

Structure	Prénom NOM	Fonction
Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)	Philippe LEDENVIC	Membre permanent, Président du comité de suivi de l'évaluation
ACNUSA	Philippe GABOULEAUD	Secrétaire Général
Union française contre les nuisances des aéronefs (UFCNA)	Dominique LAZARSKI	Vice-présidente de l'UFCNA et Présidente de l'ADERA
Air France	Vincent ETCHEBEHERE	Vice-président Développement Durable et Mobilités
Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)	Catherine RIVOALLON PUSTOC'H	Inspectrice générale de l'administration du développement durable et membre du collège de l'ACNUSA
Commune de Saint-Aignan-de-Grand-Lieu	Jean-Claude LEMASSON	Maire
Acoucity	Bruno VINCENT	Conseiller scientifique et stratégique, membre du bureau du Conseil National du Bruit et membre du collège de l'ACNUSA
France Nature Environnement	Geneviève LAFERRERE Daniel LAGORCE	Pilote du réseau Territoires et Mobilités Durables et membre associée de l'ACNUSA Pilote du réseau Territoires et Mobilités Durables

Participants au séminaire de l'Autorité

Collège	Prénom NOM	Fonction
Membres du collège	Nadine ALLEMAND	Membre du collège nommée sur proposition du ministre chargé de l'aviation civile
	Lise DRIENCOURT	Membre du collège nommée par le président du Sénat
	Philippe GUIVARC'H	Membre du collège nommé sur proposition du ministre chargé de l'aviation civile
	Catherine RIVOALLON PUSTOCH	Membre du collège nommé sur proposition du ministre chargé de l'environnement
	Francis TRUCHETET	Membre du collège nommé sur proposition du ministre chargé de l'aviation civile
Membres associés	Charles AGUETTANT	Membre associé au titre des professions aéronautiques
	Anaïs BENSAÏ	Membre associée au titre des professions aéronautiques
	Françoise BROCHOT	Membre associée au titre de représentante d'associations de riverains d'aérodromes
	Luc OFEENSTEIN	Membre associé au titre de représentant d'associations de riverains d'aérodromes
	Daniel LAGORCE	Membre associé au titre de représentant d'associations de protection de l'environnement
	Patrice BEITZ	Membre associé au titre de représentant d'activités riveraines des aérodromes concernées par l'activité aéroportuaire
	Pascal THIBAUDIN	Membre associé suppléant au titre de représentant du ministre chargé de l'aviation civile
Cadres de l'Autorité	Philippe GABOULEAUD	Secrétaire général, secrétaire du collège
	Arnaud BECK	Secrétaire général adjoint, secrétaire du collège suppléant
	Florence DUENAS	Rapporteuse, responsable du pôle juridique
	Nicolas MICHELOT	Responsable du pôle technique
	Romain BARBEAU	Expert acoustique, pôle technique

Florence Leblond, membre associée titulaire au titre de représentant du ministre chargé de l'aviation civile avait été conviée à participer au séminaire des membres, membres associés et cadre de l'ACNUSA mais était prise par ailleurs. François-Xavier Chopin, adjoint au sous-directeur du développement durable à la direction des transports aériens (DGAC/DTA/SDD) a été invité et a pu participer aux travaux du séminaire.



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Perpignan, le 16 janvier 2024

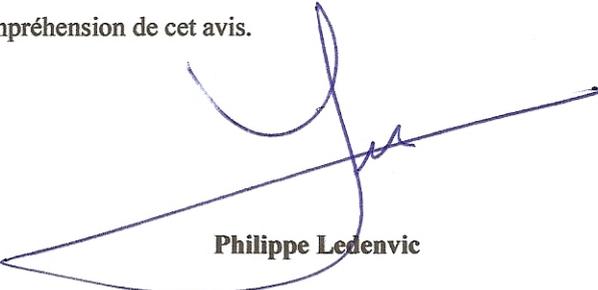
**Philippe Ledenvic, membre permanent de l'IGEDD
Président du Comité de suivi de l'évaluation de l'ACNUSA
à
M. le président de l'ACNUSA**

Objet : Avis du comité de suivi sur la démarche d'évaluation de l'ACNUSA

Sur proposition du chef du service de l'IGEDD, j'ai été désigné président du Comité de suivi de l'évaluation de l'ACNUSA.

Avec l'appui de vos services, j'ai présidé trois réunions (4 octobre 2023, 4 décembre 2023, 15 janvier 2024). Le Comité de suivi a pu finaliser l'avis formel joint, au consensus de ses membres.

Je reste à votre disposition pour tout éventuel besoin de compréhension de cet avis.



Philippe Ledenvic

Copies : Paul Delduc, chef de service de l'IGEDD
Laurent Roy, chef de la section IGEDD/MRR
Alice-Anne Médard, chef de la section IGEDD/MT

Avis du comité de suivi relatif à
« L'évaluation de l'action de l'Acnusa »

Composition du comité de suivi : Justine Coutard (ADP), Vincent Etchebehere (Air France), Geneviève Laferrère (FNE), Dominique Lazarski (UFCNA, Adera), Philippe Ledenvic (IGEDD), Jean-Claude Lemasson (Ville & Aéroport), Catherine Rivoallon-Pustoc'h (IGEDD), Bruno Vincent (Acoucité)

Planète publique : Théophile Courtier, Julie Quartermaine, Benoît Simon

ACNUSA : Philippe Gabouleaud

Après avoir eu communication du document « Évaluation de l'action de l'ACNUSA » préparé par Planète Publique, dont le cahier des charges a été défini par l'Acnusa, puis après présentation à sa réunion du 4 décembre 2023, le comité de suivi de l'Acnusa émet l'avis suivant :

- il souscrit dans son ensemble au constat établi sur la base des réponses aux questionnaires adressés aux parties prenantes et des entretiens ciblés dans le cahier des charges. Il relève quelques points de vigilance et pistes d'amélioration :
 - le taux de retour au questionnaire apparaît faible mais la nature des répondants est suffisamment diversifiée ;
 - les différents services de la DGAC potentiellement concernés n'ont pas pu être entendus ;
 - l'évaluation aurait dû s'appuyer également sur une évaluation *ex post*, permettant de faire le bilan des avis et recommandations de l'Acnusa ;
- parmi les enseignements les plus importants, il retient :
 - la perception d'une prépondérance de l'action de l'Acnusa sur les nuisances sonores, avec une focalisation croissante des moyens sur le traitement des sanctions, et en parallèle une réduction des moyens au profit des autres nuisances et des autres modes d'action de l'Acnusa (écoute des parties prenantes, information/sensibilisation, recommandations) ;

Le comité de suivi considère que cette évolution ne permet pas de valoriser pleinement les compétences rassemblées au sein du collège et des services de l'Acnusa et qu'il conviendrait d'envisager tout moyen permettant à l'Acnusa de mettre en œuvre la procédure de sanction de façon plus efficace dans des délais réduits (par exemple, la formulation des décisions), pour lui permettre d'exercer pleinement ses autres missions.

- l'incompatibilité entre sa mission de contrôle et de sanction dans le domaine du bruit et celle de conseil.
- le choix de l'Acnusa de concentrer son investissement sur un nombre limité de plateformes parmi celles prévues par la loi se traduit par la perception des parties prenantes des autres plateformes d'une autorité peu présente, voire « parisienne ».

Le comité de suivi recommande que le rééquilibrage des missions de l'Acnusa se fasse au profit de toutes les plateformes. S'inspirant de l'expérience du comité de suivi des vols de nuit sur Roissy – Charles de Gaulle, il suggère que soit retenue, sur chaque site, une thématique prioritaire, de nature à réunir régulièrement les parties prenantes, et le cas échéant, d'évoquer d'autres questions importantes.

- un cadre réglementaire imprécis et un cadre procédural ne permettant pas en outre à l'Acnusa d'exprimer ses avis de façon suffisamment précoce, utile et dans un cadre suffisamment transparent pour pouvoir être pris en compte lors de la consultation du public puis dans les décisions accordées aux plateformes et aux compagnies aériennes. En particulier, l'instruction technique du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transports devrait mieux prendre en compte les projets aéronautiques (cf. Recommandation ACNUSA N°2019/7);

Pour renforcer significativement la portée de l'action de l'Acnusa sur ses autres missions, le comité de suivi considère que son rôle consultatif doit pouvoir s'exercer plus en amont, sur la base de projets de décision formalisés des autorités décisionnelles, au moyen d'avis argumentés et motivés, au besoin après des premiers échanges informels, et que les raisons pour lesquelles ses avis ont été suivis ou non soient explicitement motivées, que ce soit pour des raisons techniques, économiques ou environnementales.

- La poursuite de la construction d'une meilleure relation avec la direction générale de l'aviation civile. L'évaluation a en effet révélé d'une part, l'expression par certains acteurs de l'aéronautique d'un manque d'impartialité de l'Acnusa, largement induite par la définition de sa mission et par son exercice, en creux, par rapport aux missions de la DGAC, mais d'autre part, une perception par d'autres acteurs (riverains et défenseurs de l'environnement) d'un rapport de force déséquilibré en leur défaveur.

Il semble opportun au comité de suivi de formaliser plus explicitement les champs respectifs des missions de la DGAC et de l'Acnusa, le cas échéant par voie réglementaire. L'évaluation de l'action de l'Acnusa présentée au comité de suivi devrait conduire à étendre ou recentrer ces missions et les différents modes d'action. En cohérence avec les évolutions antérieures et compte tenu de l'importance accrue de la lutte contre le changement climatique pour l'avenir de l'aviation civile, le comité de suivi recommande en particulier de préciser de quelles façons l'Acnusa a vocation à s'impliquer sur tous les rejets atmosphériques directs et indirects liés aux activités des plateformes, en y incluant les enjeux d'atténuation et d'adaptation au changement climatique conformément à la trajectoire de la stratégie nationale « bas carbone ». Le suivi et le contrôle des émissions pourrait constituer un des modes d'action de l'Autorité.

- la faculté pour les tiers de saisir l'Acnusa est peu connue et l'expression de l'Acnusa est parfois empêchée par les préfets, ou faute de temps ou des moyens suffisants pour valoriser l'action de l'Autorité. Le comité de suivi rappelle qu'il revient *in fine* à l'Acnusa de mettre en œuvre toute initiative quand elle l'estime opportun.

La question de la suffisance des moyens rejoint le premier point de vigilance sur la capacité de l'Acnusa à dégager les marges de manœuvre pour mettre en œuvre l'ensemble de ses missions. L'action locale est un aspect important de légitimation de l'Autorité