

Eureval-C3E

CENTRE EUROPÉEN
D'EXPERTISE EN ÉVALUATION

CENTRE FOR EUROPEAN
EVALUATION EXPERTISE

Rapport final

Evaluation de l'action de l'ACNUSA

30 août 2005

ACNUSA

AUTORITÉ DE CONTRÔLE
DES NUISANCES SONORES
AÉROPORTUAIRES

Sommaire

1. Rappel de la mission	4
▪ 1.1. Objet de la mission	4
▪ 1.2. La méthode employée.....	5
2. Présentation de l'ACNUSA.....	6
▪ 2.1. Sa création.....	6
▪ 2.2. Ses objectifs.....	7
▪ 2.3. Son organisation.....	9
▪ 2.4. Ses activités	11
▪ 2.5. Son budget	13
3. Son mode de fonctionnement	14
▪ 3.1. Ses réalisations	14
▪ 3.2. Une Autorité récente qui a du construire son indépendance, son expertise, sa légitimité.....	20
▪ 3.3. Un mode de travail spécifique basé sur l'écoute	23
4. Les résultats de son action.....	24
▪ 4.1. Un cadre de référence construit autour des recommandations	24
▪ 4.2. Des délais de mise en œuvre des recommandations très variables	31
▪ 4.3. Une valeur symbolique forte et un recours à sa médiation faible	34
5. Les effets produits.....	36
▪ 5.1. Un apport informationnel aux différents acteurs.....	36
▪ 5.2. Le rétablissement de la confiance	36
▪ 5.3. La légitimation d'actions entreprises.....	37
▪ 5.4. L'évolution de la culture	37
▪ 5.5. Une faible contribution à la résolution des conflits.....	39
6. Réponses aux questions d'évaluation	40
▪ 6.1. Pertinence.....	40
▪ 6.2. Cohérence.....	41
▪ 6.3. Efficacité.....	42
▪ 6.4. Efficience	43
▪ 6.5. Notoriété	43
▪ 6.6. Utilité.....	44
7. Propositions.....	46
▪ 7.1. L'évolution législative	47
▪ 7.2. L'évolution du périmètre d'intervention.....	48

▪ 7.3. L'insertion au niveau local	49
8. Annexes	52
▪ 8.1. Liste des personnes rencontrées	52
▪ 8.2. Liste des personnes rencontrées dans le cadre des études de cas	53
▪ 8.3. Bibliographie	56
▪ 8.4. Sigles.....	58

1. Rappel de la mission

1.1. Objet de la mission

1.1.1. Finalités de l'évaluation

En février 2006, les mandats du président et de trois membres de l'Autorité (qui en comporte sept) toucheront à leur terme. Il s'agit du premier cycle complet de renouvellement des membres de l'ACNUSA depuis sa création.

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

- avoir une évaluation, externe à l'Autorité, des effets et de la valeur de l'action de l'Autorité.
- l'évaluation doit 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 doit permettre d'éclairer de futures décisions concernant la poursuite, la modification ou l'arrêt de l'action de l'Autorité.

1.1.2. Champs de l'évaluation

L'évaluation porte 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.

L'évaluation se devait de répondre à une série de questions organisées autour de six grands critères :

- *pertinence* : les objectifs visés par la création de l'Autorité sont-ils encore valables ? correspondent-ils aux attentes et priorités des riverains et des autres parties concernées ? pourrait-on obtenir plus d'effets avec d'autres moyens juridiques et/ou des procédures différentes ?
- *cohérence* : les missions et les compétences, fixés par la loi, sont-ils cohérents entre eux ? l'action de l'Autorité est-elle considérée par les parties concernées comme cohérente ? les moyens juridiques, humains et financiers mis en place sont-ils adaptés aux objectifs ?
- *efficacité* : dans quelle mesure les objectifs ont-ils été atteints ? 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 ?
- *efficience* : les objectifs ont-ils été atteints au meilleur coût pour l'Etat ? comment obtenir plus d'effets à moindre coût ?

- *notoriété* : appréciation de l'indépendance de l'Autorité ; appréciation de sa compétence ; reconnaissance de son rôle d'écoute et de médiation
- *utilité* : appropriation et mise en œuvre des recommandations de l'Autorité par les parties prenantes ; influence de l'Autorité sur les conditions du débat public.

1.2. La méthode employée

L'ensemble de la démarche proposée s'est articulé autour de 4 phases :

- la phase 1 de cadrage de la mission a eu pour objectif la production du référentiel et une analyse de la logique d'action de l'ACNUSA ;
- la phase 2 a eu pour objectif la collecte de l'information :
 - analyse documentaire
 - entretiens auprès des acteurs (administration, élus, associations de riverains, professionnels de l'aviation)
 - études de cas (plateformes de Bâle-Mulhouse, Nice-Côte d'Azur, Paris-Charles de Gaulle, Toulouse-Blagnac)
- la phase 3 a consisté en une analyse des données collectées :
 - organisation d'une table ronde (représentants des associations, des gestionnaires et de l'administration des plateformes non visitées)
 - analyse des résultats et effets de l'activité de l'ACNUSA
 - réponse aux questions évaluatives
- la phase 4 a tiré les enseignements des analyses précédentes et a permis de définir des propositions prioritaires pour l'ACNUSA, le tout intégré dans le rapport final.

2. Présentation de l'ACNUSA

2.1. Sa création

Première autorité administrative indépendante 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 oeuvre un programme d'actions, à la suite de l'extension de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle (création du doublet Nord), pour lutter contre les nuisances et de plafonner le bruit malgré l'explosion du trafic aérien dans les principaux aéroports français. Il est apparu au cours des débats que les autorités publiques souhaitaient mettre en place les conditions nécessaires à un développement du transport aérien plus respectueux de son environnement¹.

Néanmoins, on peut considérer que l'idée d'établir une telle autorité remonte déjà à la période 1986-1988 durant laquelle un travail préalable de l'administration avait été réalisé pour étudier les conditions de mise en place par décret d'une instance nationale de concertation sur les nuisances sonores aéroportuaires.

Puis, en 1996, la mission confiée à Monsieur Douffiagues, ancien ministre des transports, d'étude de la desserte aéroportuaire du grand bassin parisien concluait à la nécessité de disposer d'une autorité véritablement indépendante pour favoriser la concertation autour des aéroports, en vue de mieux maîtriser les nuisances sonores.

La création de l'ACNUSA est ainsi révélatrice de l'attention portée aux nuisances sonores et à leur réduction depuis 20 ans, autour des aéroports comme, plus généralement, dans notre environnement quotidien. L'article I^{er} de la loi relative à la lutte contre le bruit du 31 décembre 1992 est explicite :

« Les dispositions de la présente loi ont pour objet, dans les domaines où il n'y est pas pourvu, de prévenir, supprimer ou limiter l'émission ou la propagation sans nécessité ou par manque de précautions des bruits ou des vibrations de nature à présenter des dangers, à causer un trouble excessif aux personnes, à nuire à leur santé ou à porter atteinte à l'environnement. »

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 liés au trafic aéroportuaire, et ouvrent

¹ Pour mémoire, en 2004, on comptabilisait 1 620 000 mouvements commerciaux sur l'ensemble des plateformes de métropole pour un trafic passagers estimé à 124 millions (source DGAC). L'ACNUSA a réalisé une étude montrant que le nombre de logements en zone de bruit nécessitant un isolement phonique s'élève à environ 140 000 sur les 10 principales plateformes.

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 et établis par décret en 1994.

Ainsi, si le corpus législatif existant se veut 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.

Un projet de loi a donc été déposé au Sénat le 8 octobre 1998, rapporté par le Sénateur Jean-François Legrand. Ce projet a été adopté par le Sénat le 16 février 1999 et transmis à l'Assemblée Nationale, dont le rapporteur était le député Jean-Pierre Blazy. En seconde lecture, ce texte législatif a été voté à l'unanimité des parlementaires le 29 juin 1999

2.2. Ses objectifs

La loi reflète ainsi les demandes contradictoires auxquelles sont confrontées les activités aéroportuaires, entre croissance du trafic liée à l'engouement pour ce mode de transport et nuisances sonores engendrées dans un environnement urbain et souvent en densification.

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 consultatives de l'environnement, qui ont été instituées par la loi du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes, ou d'associations concernées par l'environnement sonore 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 dix principaux aéroports², c'est-à-dire les aéroports soumis à la taxe sur les nuisances sonores aériennes³.

Ses compétences générales sont les suivantes :

- L'ACNUSA émet « des recommandations sur toute question relative à la mesure du bruit⁴ et notamment à la définition d'indicateurs de mesure adéquats, à l'évaluation de la gêne sonore, à la maîtrise des nuisances sonores du transport

² En 2005 : Bâle-Mulhouse, Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Nantes-Atlantique, Nice-Côte d'Azur, Paris-Charles de Gaulle ; Paris-Orly ; Strasbourg-Entzheim, Toulouse-Blagnac.

³ Il s'agit des aéroports dont le « nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes est supérieur à 20 000 lors de l'une des cinq années civiles précédentes. » (article 1609 quater viciés A du code général des impôts)

⁴ Suivant l'arrêté du 20 juillet 2004 relatif aux dispositifs de suivi de mesure du bruit et des trajectoires des aéronefs, l'ACNUSA a aussi autorité pour agréer les sociétés habilitées à la maintenance des systèmes de mesure du bruit.

aérien et de l'activité aéroportuaire, et à la limitation de leur impact sur l'environnement. »

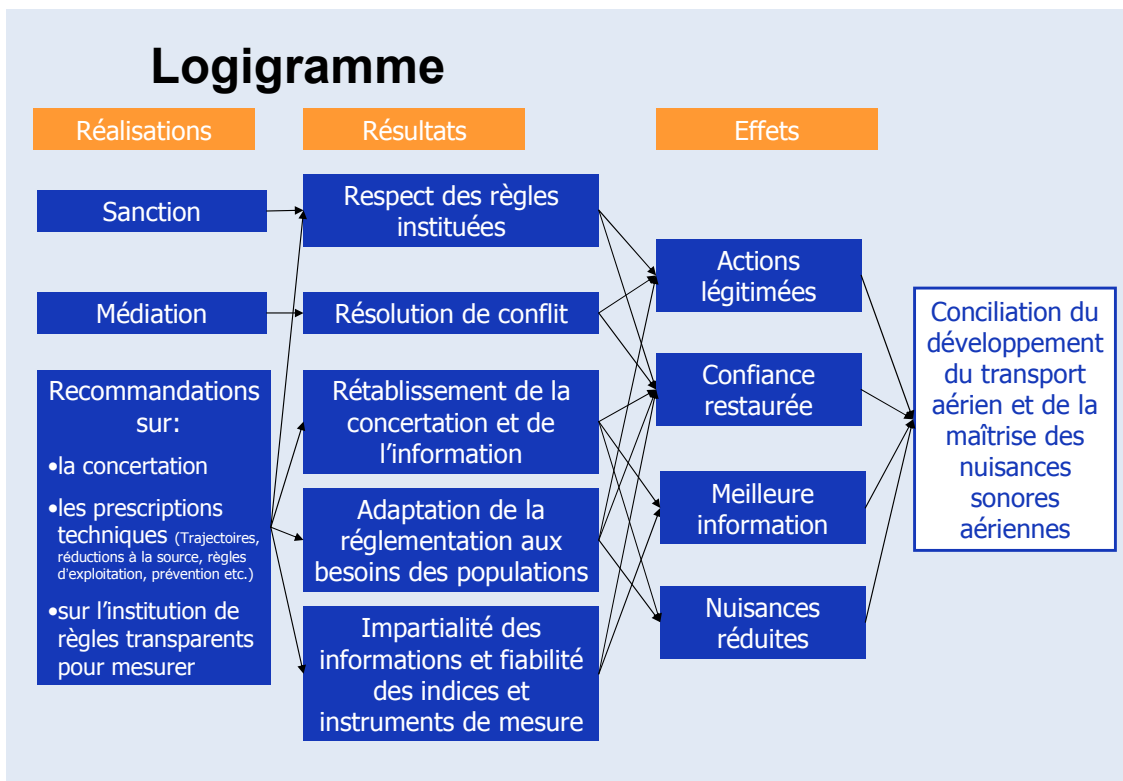
- Elle « est habilitée à saisir l'autorité administrative compétente de tout manquement aux règles fixées pour la protection de l'environnement sonore des aérodromes, passible d'une sanction administrative. »
- Pour ce faire, l'Autorité peut se faire communiquer tous les renseignements et documents utiles ; elle peut procéder ou faire procéder à des vérifications sur place.

L'ACNUSA dispose donc d'un triple pouvoir de recommandation, d'alerte et d'investigation, assorti d'un pouvoir de sanction administrative.

L'ACNUSA s'est aussi vue confiée des missions particulières pour les dix principaux aéroports français :

- elle définit les prescriptions applicables aux stations de mesure de bruit, dont leur nombre et leur emplacement ;
- 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, et recommande leur révision quand elle l'estime nécessaire ;
- 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.

Une synthèse des objectifs de l'ACNUSA est proposée dans le schéma ci-dessous :



2.3. Son organisation

2.3.1. Les membres

L'Autorité est, selon la loi, « composée de huit 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 »⁵. Six de ces membres, dont le président, sont désignés par le Gouvernement, deux par les présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Afin de garantir l'indépendance de l'autorité, le mandat des membres de l'Autorité est de six ans, non révocable et non renouvelable. De plus, l'article L. 227-2. stipule que « *la qualité de membre de l'autorité est incompatible avec l'exercice de toute activité professionnelle publique ou privée et de toute responsabilité associative, donnant à son titulaire un intérêt direct ou indirect à l'activité des aéroports. Elle est également incompatible avec l'exercice de tout mandat électif, ainsi qu'avec la détention, directe ou indirecte, d'intérêts dans une entreprise des secteurs aéronautique ou aéroportuaire.* »

Pour assurer une rotation par moitié des membres, la durée du mandat de quatre des membres avait été fixée pour la constitution initiale à 3 ans. Un premier renouvellement a donc eu lieu en 2003 où quatre nouveaux membres ont été nommés.

Il existe une réelle différence de statut entre le président et les 7 autres membres :

⁵ Les citations suivantes sont toutes tirées de la Loi n° 99-588 du 12 juillet 1999 portant création de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuares.

- le président exerce ses fonctions à temps plein et est de ce fait le « patron » de l'ACNUSA, même si les procédures de fonctionnement de l'Autorité définies par son président actuel font place à une décision collégiale où l'unanimité est constamment recherchée : il est l'interlocuteur principal des partenaires de l'ACNUSA (administration, élus, professionnels, associations), il définit les orientations des travaux de l'équipe, et plus largement a bâti le programme de travail de l'ACNUSA ; dans une première phase, son rôle a été de définir le corps de doctrine et l'organisation ; depuis le renouvellement de 2003, son rôle est surtout de faire en sorte que les recommandations émises par l'Autorité soient appliquées ;
- les membres sont présents une à deux fois par mois, pour les réunions plénières ou les auditions ; ils n'ont donc ni la même connaissance ni la même implication que le président.

2.3.2. L'équipe

L'équipe de l'ACNUSA est composée de huit personnes, recrutées soit en détachement soit en tant que contractuel, réparties autour de 5 grandes fonctions :

- Le secrétariat général qui organise et coordonne l'activité de l'équipe, est chargé des aspects politiques de l'action (fonctionnement en binôme avec le président), prépare les réunions plénières et leurs comptes-rendus, et rédige le rapport d'activité annuel de l'ACNUSA.
- Le pôle technique, composé de deux personnes (un ancien ingénieur de la mesure acoustique à la direction générale de l'aviation civile et un acousticien), a pour mission d'assurer la pertinence technique des recommandations et avis émis par l'ACNUSA et est aussi un appui technique pour les membres et le reste de l'équipe ; il gère les demandes d'information sur le respect des trajectoires, réalise une veille technique.
- Le pôle juridique animé par une personne mais bénéficiant d'un soutien externe (Mr de Froment, conseiller d'Etat, conseil juridique de l'ACNUSA) est chargé de la veille juridique sur les aspects touchant de près ou de loin le champ de compétence de l'ACNUSA (suivi des PEB/PGS, réforme de l'aide sur l'insonorisation, fiscalité aéroportuaire, transposition des directives européennes, ...) et de vérifier la validité juridique des avis et recommandations émis par l'Autorité ; il répond aussi aux courriers des riverains sur les aspects le concernant et gère le contentieux relatif aux amendes administratives ; il est amené à une interaction fréquente avec le pôle technique.
- Le pôle communication a la charge de la diffusion des informations : au travers du site Internet, par la diffusion du rapport annuel, ... et gère le centre de documentation et la veille documentaire.
- La gestion administrative et budgétaire, assurée par deux personnes, est notamment en charge du suivi de la procédure de sanctions.

2.4. Ses activités

Entre le président, les membres et les différentes personnes composant l'équipe de l'ACNUSA, quatre grands types d'activité peuvent être définis :

2.4.1. Une activité d'écoute

L'ACNUSA est avant tout une Autorité assurant une interface entre de nombreux acteurs aux intérêts divergents : elle a été instituée originellement pour gérer la relation avec des riverains qui n'avaient plus du tout confiance dans une administration jugée partielle et non transparente.

Dans un climat souvent difficile, où le dialogue est rompu et où les interlocuteurs n'ont pas confiance entre eux, l'ACNUSA a eu pour rôle et activité d'écouter les protagonistes, ce qui s'est fait surtout de manière individuelle, en établissant des relations que nous qualifions de bilatérales (par opposition à des relations multilatérales que nous évoquerons plus tard).

Cela s'est traduit par trois types de rencontres :

- des visites annuelles sur les 10 plateformes d'une journée ou deux où chacun des collèges des Commissions consultatives de l'environnement est rencontré séparément ;
- des réunions d'écoute, généralement à la demande des acteurs locaux (individuellement), soit à Paris, soit au cours de déplacements spécifiques ;
- des médiations, à la demande des acteurs locaux, mais de manière collective, qui ont été peu nombreuses (Mulhouse en 2001, Toulouse en 2005).

2.4.2. Une activité technique

Pour l'élaboration de ces recommandations et avis, l'ACNUSA a développé une activité technique forte, la constitution d'une expertise étant d'ailleurs une des conditions nécessaires pour asseoir sa crédibilité et sa légitimité. Elle s'est donc engagée dès sa création à se forger une compétence en la matière de manière à argumenter ses choix. Cela s'est concrétisé par le fait que la deuxième personne arrivée à l'ACNUSA après la secrétaire générale a été le responsable du pôle technique. Cette activité peut être décomposée en quatre types de travaux :

- Des études⁶ de faisabilité technique des recommandations
- Des réunions techniques, généralement préparatoires aux auditions et aux présentations des dossiers, notamment de l'administration
- Des auditions en réunions plénières (une petite dizaine par an, selon les sujets d'investigation de l'Autorité)
- Des déplacements internationaux : l'ACNUSA a été visiter différents pays pour comprendre comment était gérée la situation au regard des nuisances sonores aéroportuaires (Etats-Unis, Allemagne, Pays-Bas, Grande-Bretagne ...)

⁶ Etant donnés les moyens limités de l'Acnusa en termes de mesure ou humains, cette dernière a parfois demandée la contribution du STNA pôle Bruit de la DGAC à Toulouse pour des études quantitatives ou de modélisation.

2.4.3. Une activité de communication et d'information

Autorité dont un des principaux rôles est d'assurer la diffusion d'une information impartiale et en toute transparence, l'ACNUSA se doit d'être exemplaire en la matière et constituer un relais et un producteur d'informations pour les parties prenantes. Pour cela, son activité est organisée autour de cinq principaux points :

- La collecte et l'analyse d'information : sur la situation des différentes plateformes et aussi des situations étrangères ; sur les niveaux de bruit autour des plateformes ; sur les trajectoires des avions (de manière à vérifier celles-ci en cas de plaintes, ...)
- La gestion des plaintes : bien que n'ayant pas à traiter les plaintes des particuliers (c'est le rôle des gestionnaires d'aéroports), l'ACNUSA, de par sa visibilité et son indépendance, se voit demander très régulièrement de vérifier les trajectoires d'avions par des associations, des riverains, des élus.
- La diffusion des informations : de nombreuses informations tant pédagogiques que techniques, juridiques ou spécifiques aux différentes plateformes sont disponibles sur le site Internet de l'ACNUSA.
- Le rapport d'activité annuel : ce document très riche et complet présente un bilan exhaustif des actions de l'ACNUSA : recommandations générales et par plateformes, autres activités (auditions, communications, visites, ...), sanctions prononcées... sont détaillées dans le rapport qui est considéré par les acteurs comme une mine d'informations : sur la plateforme qui les intéresse mais aussi sur ce qui se passe sur les autres plateformes.
- Les colloques et communications : l'ACNUSA et plus particulièrement son président sont fréquemment sollicités pour intervenir dans des manifestations que ce soit au niveau local, national ou européen ; c'est un signe positif de la notoriété de l'Autorité et de l'importance que lui accorde les acteurs.

2.4.4. Une activité juridique

L'activité juridique de l'ACNUSA repose sur quatre tâches, dont trois sont directement liées au pouvoir de sanction de l'Autorité :

- L'instruction des sanctions est la première phase de la procédure qui concerne directement l'ACNUSA : elle reçoit le procès verbal dressé par les agents assermentés et joint les observations faites par la compagnie sous un mois dans un dossier transmis à la Commission Nationale de Prévention des Nuisances.
- La décision sur les amendes à prononcer : en fin de « chaîne », après l'instruction du dossier par la CNPN, l'ACNUSA doit confirmer ou infirmer la proposition de la CNPN et se prononcer sur le montant de l'amende ; elle notifie sa décision à la compagnie concernée.
- La gestion du contentieux : certaines compagnies contestant le bien fondé de leur amende peuvent engager des recours suspensifs contre la décision de l'Autorité au tribunal administratif.
- La légalité des recommandations est la dernière activité juridique de l'ACNUSA ; elle consiste à vérifier si les recommandations que l'Autorité souhaite émettre ne sont pas contraires au droit en vigueur.

2.5. Son budget

Le budget de l'ACNUSA s'élevait en 2004 à un million d'euros, tel que programmé dans la loi de finances initiale. Elle n'a pu bénéficier des 68 000 € de crédits reportés de l'année 2003, qui ont été finalement annulés. Le même phénomène s'était produit en 2003 pour des montants encore plus élevés (200 000 €).

L'ACNUSA s'en est donc tenue à sa dotation initiale pour assurer son fonctionnement. Elle dispose d'un budget en légère augmentation depuis sa création (environ 800 000 € en 2000).

La consommation des crédits en 2004, par grandes catégories de dépenses, se répartit comme suit :

- rémunération du personnel : 584 700 € (57,9%) pour 9 équivalents temps plein
- indemnités des membres / experts : 43 500 € (4,3%)
- dépenses de fonctionnement : 380 760 € (37,7%)

Les études ont représenté un volume d'environ 91 500 € (soit 24% des dépenses de fonctionnement). Le poste des dépenses relatives à la documentation et à la communication représente un montant de 80 000 €, auquel il faut ajouter 23 000 € alloués à la diffusion du rapport d'activité 2003. Les frais de déplacements sont aussi un poste important (environ 60 000 €).

Il faut enfin noter que l'ACNUSA est hébergée à titre gracieux⁷ dans des locaux appartenant à la DGAC, ce qui réduit sensiblement ses dépenses de fonctionnement. Si l'Autorité avait à payer un loyer (qui serait d'environ 50 000 € par an pour une surface d'environ 120 m² dans le même quartier), c'est une ressource qui ne serait plus disponible pour financer d'autres postes.

⁷ Seuls les locaux sont mis à disposition ; sont indépendants et à la charge de l'Autorité les réseaux téléphoniques et électroniques, le fonctionnement courant, etc.

3. Son mode de fonctionnement

3.1. Ses réalisations

Le produit concret de l'activité de l'ACNUSA peut être réparti en 4 grandes réalisations :

- L'ACNUSA émet des recommandations générales
- L'ACNUSA émet des recommandations spécifiques à destination des 10 plateformes principales
- L'ACNUSA émet des avis
- L'ACNUSA sanctionne les infractions commises par les compagnies aériennes, pour ce qui touche aux règles concernant la limitation des nuisances sonores aéroportuaires.

Nous proposons de décrire dans le détail le contenu de ces réalisations.

3.1.1. Les recommandations générales

Depuis sa création en 1999, et la publication de son premier rapport d'activité annuel pour l'année 2000, l'ACNUSA a adopté cinquante recommandations visant à établir un cadre cohérent pour faciliter le dialogue et la concertation entre les acteurs.

Le tableau suivant détaille les recommandations émises par grandes thématiques. Il nous semble important à ce stade de souligner que le suivi de ces recommandations dans les 5 rapports annuels n'est pas aisé, du fait de l'évolution des intitulés de ces thématiques ; il est donc difficile par moment de savoir si telle ou telle recommandation est nouvelle ou n'a pas été adoptée, surtout pour de nouveaux lecteurs.

Pour faciliter cette lecture, nous avons pris le parti de garder la structure par thématique du premier rapport d'activité, même si nous comprenons que l'évolution qui a été donnée répond aussi à un souci de clarté et de cohérence.

Tableau n°1 : Récapitulatif des recommandations générales émises depuis 2000

	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
Mesurer la gêne	2	3	1	1	0	7
Informier le public	0	3	0	1	0	4
Restaurer le dialogue	1	0	0	0	1	2
Survoler sans gêner / réglementer les conditions d'exploitation	5	2	2	4	5	18
Prévenir et guérir	3	0	7	4	2	16
Surveiller et sanctionner	2	1	0	0	0	3
TOTAL	13	9	10	10	8	50

Une analyse plus qualitative de ces recommandations permet de faire émerger un fil conducteur dans l'adoption dans le temps de ces recommandations, correspondant à la mise en application d'un programme de travail découlant directement de la lecture du texte de loi portant création de l'ACNUSA :

- L'année 2000 a été une année de prise de contact, de compréhension des enjeux et problèmes. Si les recommandations adoptées ont visé à apaiser le climat, elles avaient surtout pour objectif de fournir des bases communes pour développer le programme de travail ; elles ont donc concerné avant tout la mesure de la gêne avec l'adoption de l'indice Lden et la définition d'un indice événementiel de nuit d'une part et la réglementation des conditions d'exploitation d'autre part (définition d'un arrêté ministériel, relèvement des trajectoires, priorité à l'environnement par rapport à la capacité, formation environnementale des pilotes, formation des agents assermentés, volume de protection). Au total, 13 recommandations ont été émises au cours de cette première année, ce qui reste de fait l'année la plus importante en volume.
- L'année 2001, sur la base d'un bilan de l'existant sur l'ensemble des plateformes « Acusées » et pour poursuivre le travail entamé sur la mesure du bruit et la fiabilité de l'information, a surtout été consacrée à la mise en place des systèmes de monitoring sur les plateformes et les dispositifs de diffusion de l'information au grand public (création notamment des espaces riverains) ; les autres recommandations ont concerné la réglementation des conditions d'exploitation et le dispositif de surveillance et sanction.
- L'année 2002 a été très globalement dédiée au dispositif d'aide aux riverains, ce qui suit logiquement le programme de travail : après la mesure et l'information, la prévention et la réparation des nuisances est une étape clé du cadre mis en place. Les recommandations ont touché alors principalement des compléments d'information dans les dossiers d'aide, la mise en cohérence des PGS et PEB, et les délais d'instruction des dossiers pour avis. En complément,

des recommandations ont été émises sur les conditions de survol par la définition de volume de protection environnementale et l'étude du relèvement des altitudes de transition.

- L'année 2003 a encore été très largement dominée par la question de l'aide aux riverains ainsi qu'aux conditions d'exploitation, mais sur des sujets qui ont déjà pour la plupart déjà été abordés au cours des années précédentes : les recommandations émises viennent préciser ou compléter les recommandations précédentes [c'est le cas pour les VPE (recommandation en 2002), le relèvement des altitudes d'interception (recommandation en 2000) et de transition (recommandation en 2002) ou les restrictions sur les vols de nuit (recommandations en 2000 et 2002) par exemple]. Les recommandations strictement nouvelles concernent le porté à connaissance pour les survolés, le vote en CCE pour les valeurs limites des zones B et C du PEB, la mise en place d'un groupe de travail sur l'urbanisme et les normes d'isolement des constructions.
- Enfin, l'année 2004 s'est caractérisée par la prédominance de recommandations sur les conditions d'exploitation : procédures de descente lisse, relèvement des altitudes de transition en concertation avec les voisins européens, la prise en compte de l'environnement dans la formation des pilotes et contrôleurs ; les autres recommandations ont concerné le fonctionnement des CCE et l'amélioration de la situation des riverains.

Il découle de l'analyse précédente que de nombreuses recommandations ne sont pas adoptées avant plusieurs mois ou années, voire ne sont pas adoptées du tout par l'administration. Il apparaît clairement au fil des différents rapports d'activité que le suivi des recommandations des années précédentes prend de plus en plus d'importance. Ce délai de mise en œuvre très variable nécessite d'être analysé plus en détail, parce qu'il interroge à la fois les pratiques de l'ACNUSA et celles de l'administration ; ce développement, qui relève de l'analyse des résultats de l'action de l'ACNUSA, est présentée dans le chapitre 5.

Enfin, il faut constater que ces recommandations ont été adoptées à l'unanimité des membres de l'ACNUSA, ce qui démontre la volonté de rechercher le consensus au sein de l'Autorité comme principe de travail.

3.1.2. Les recommandations spécifiques

Ces recommandations, centrées sur les plateformes dites « Acnusées », ont porté sur 8 d'entre elles, Bordeaux et Nantes⁸ n'ayant pas fait l'objet de recommandations particulières. Il n'est pas question ici de faire un récapitulatif détaillé de ces recommandations, mais plutôt de mettre en évidence un certain nombre de constats.

Il y a tout d'abord deux catégories de plateformes : les parisiennes et les autres ; à la lecture des recommandations, il apparaît que les deux plateformes parisiennes qui concentrent une large partie du trafic national ont été l'objet de très nombreuses

⁸ Il y a eu une recommandation sur Nantes, qui portait non sur l'aéroport Nantes-Atlantique mais sur la création de la plateforme de Notre-Dame-des-Landes.

recommandations, ce qui s'explique par la complexité des dossiers, l'importance des enjeux et des conflits existants. Les autres plateformes ont bénéficié de recommandations plus ponctuelles, à l'exception de Bâle-Mulhouse où une médiation a été nécessaire et les recommandations plus récurrentes.

Le deuxième constat est que bien souvent les recommandations émises n'ont pas fait l'objet d'action de la part de l'administration ou de l'exploitant. C'est le cas sur les plateformes suivantes :

- A Paris (Indice de gêne sonore, rôle du Préfet dans les CCE)
- A Bâle-Mulhouse (installation de l'ILS⁹)
- A Marseille (étude d'une procédure alternative)
- A Lyon (délibération de la CCE sur l'arrêté 2003)

Là encore, l'ACNUSA rencontre des difficultés pour faire appliquer ses recommandations.

3.1.3. Les avis

L'article L.227-5 définit les cas pour lesquels l'ACNUSA doit rendre des avis :

« 6° Est consultée sur le projet de plan de gêne sonore visé au II de l'article 19 de la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit et sur le projet de plan d'exposition au bruit et recommande leur révision quand elle l'estime nécessaire ;

« 7° Est consultée sur les projets de textes réglementaires fixant pour les aérodromes concernés les mesures visant à assurer la protection de leur environnement sonore, notamment les valeurs maximales de bruit à ne pas dépasser, et sur les projets d'élaboration ou de modification des procédures de départ, d'attente et d'approche aux instruments des mêmes aérodromes.

L'Autorité a rendu une quarantaine d'avis depuis 2001 et on remarque une montée en puissance sensible à partir de 2003 comme le met en évidence le tableau suivant.

Tableau n°2 : Nombre d'avis rendus par l'ACNUSA par an

	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre d'avis	3	3	14	18	5

Ces avis sont relatifs :

- Aux dispositifs de mesures de bruit (7)
- A la circulation aérienne (4)

⁹ Il est nécessaire de nuancer ce constat sur cette plateforme, la CCE ayant émis un avis favorable à cette installation au début de l'été 2005. Il aura fallu cependant attendre 4 ans pour que cette recommandation soit appliquée.

- Aux PGS (10)
- Aux PEB (8)
- Aux VPE (2)
- Aux procédures d’approche (3)
- Aux restrictions d’exploitation (5)
- Autres (directive, 3ème aéroport, chapitre 3, IGMP)

On notera finalement que l’ACNUSA n’a rendu depuis sa création que 2 avis négatifs (pour la réorganisation de la circulation du trafic aérien en Ile de France et pour le PEB de Toulouse-Blagnac). Ce taux d’avis négatif, très faible, est le résultat du mode de travail de l’ACNUSA : les projets sont préparés, discutés en amont avec les partenaires, ce qui permet de limiter les risques d’un avis défavorable.

3.1.4. Les sanctions

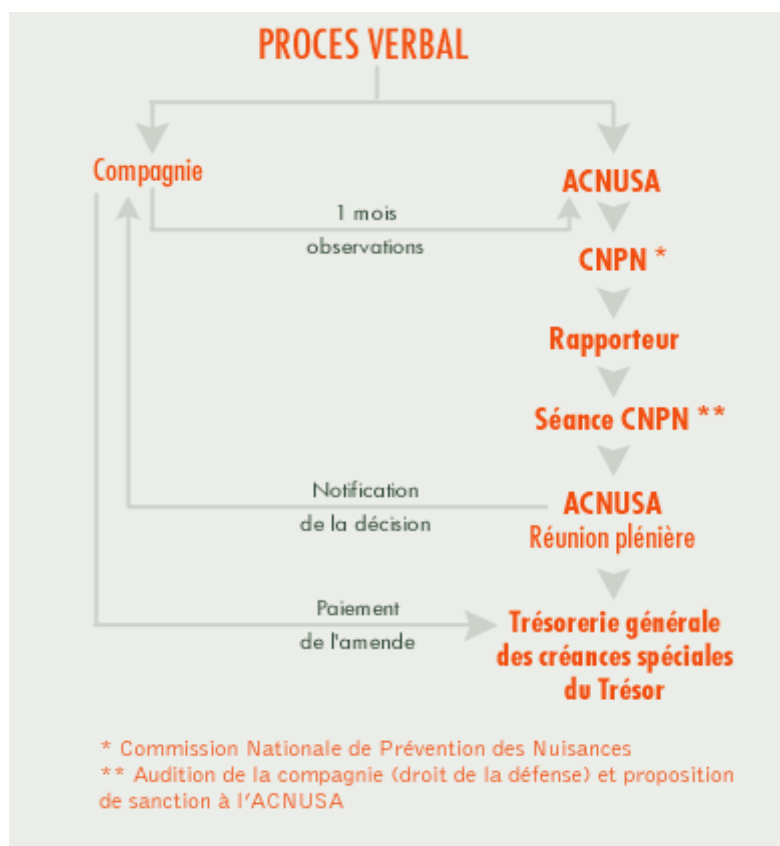
Avant de décrire l’activité de l’ACNUSA relative aux sanctions prononcées, il est utile de rappeler comment fonctionne le dispositif et où intervient spécifiquement l’ACNUSA. L’article L.227-4 détaille cette procédure, schématisée ci-dessous :

« Les manquements à ces mesures sont constatés par les fonctionnaires et agents visés à l'article L. 150-13. Ces manquements font l'objet de procès verbaux qui, ainsi que le montant de l'amende encourue, sont notifiés à la personne concernée et communiqués à l'autorité.

« La personne concernée est invitée à présenter ses observations à l'autorité dans un délai d'un mois à compter de cette notification.

« A l'expiration du délai d'un mois mentionné à l'alinéa précédent, l'autorité saisit la commission pour que celle-ci lui fasse une proposition sur les suites à donner à l'affaire et, le cas échéant, sur le montant de l'amende à prononcer. Cette proposition est adoptée à la majorité des membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président de la commission est prépondérante.

Graphique n°1 : la procédure de sanction



Les constats effectués sur la base des données des relevés des infractions et sanctions dont dispose l'ACNUSA sont les suivants :

- 1337 infractions ont été constatées entre janvier 1999 et septembre 2004¹⁰
- Sur les 1337 infractions constatées, 1093 ont été sanctionnées soit 81% du total
- Le délai d'instruction moyen des dossiers est égal à 310 jours, ce qui limite considérablement la vertu pédagogique de la sanction
- Une très large majorité d'infractions ont été constatées sur les 3 aéroports parisiens : 85% et 61 % du total uniquement pour Paris-Charles de Gaulle
- Comme détaillé ci-dessous, les trois causes principales d'infraction sont la déviation de trajectoire et le respect des créneaux d'atterrissage et de décollage et les VPE pour le décollage.
- On note un écart important pour le non respect des créneaux entre les infractions constatées et celles sanctionnées, la moitié des infractions n'étant

¹⁰ A rapporter à un volume annuel d'environ 1 200 000 mouvements commerciaux sur les 10 principales plateformes.

pas sanctionnées, notamment en raison d'erreurs de classification des avions ou de cessation d'activité de la compagnie concernée.

Tableau n°3 : Répartition des sanctions par type d'infractions

	Ch2 b-A	Ch3 b-A	Ch 3 b-D	Ch3+ b-A	Ch3+ b-D	Non respect des créneaux	Absence Créneau	Dépass. Seuil bruit	Déviations	Inver- seurs	Omako	VPE A	VPE D
Constaté	1	45	60	73	117	371	73	6	428	10	1	3	149
Sanctionné	1	34	41	60	91	195	70	5	404	3	1	0	138

3.2. Une Autorité récente qui a du construire son indépendance, son expertise, sa légitimité

L'ACNUSA est une institution jeune et il semble nécessaire de le rappeler tant cela conditionne les résultats et effets de son action. Créée sur le papier en juillet 1999, elle n'a vu le jour réellement qu'en 2000 avec la constitution progressive de son équipe : l'arrivée de sa secrétaire générale et d'un ingénieur acousticien en septembre 2000, puis la création du pôle juridique en 2002 constituent l'armature de base de l'Autorité.

C'est une Autorité jeune sur un champ vierge : première autorité administrative indépendante dans le domaine de l'environnement, elle a dû tout à la fois :

- se forger une légitimité ;
- se construire une expertise, un corps de doctrine ;
- définir une organisation et un mode de fonctionnement ;
- s'approprier les pouvoirs qui lui étaient donnés et mettre en évidence les limites fixées ;
- se faire une place dans un tissu dense d'acteurs ;
- le tout avec des moyens somme toute limités.

Sur ces différents points, quels sont aujourd'hui les constats qui peuvent être dressés ?

3.2.1. L'indépendance de l'ACNUSA

Sur la base de l'analyse de ses positions et des perceptions des acteurs rencontrés, cette indépendance peut être caractérisée comme suit :

- L'indépendance de l'ACNUSA est considérée comme étant réelle pour la plupart des acteurs rencontrés : ses procédures de fonctionnement et de décision assurent une prise de recul par rapport aux intérêts des acteurs en place et on ne peut pas affirmer qu'elle subisse une influence directe de la part des différents protagonistes. Cette indépendance s'est bâtie sur la base de

recommandations qui lui ont permis de définir un positionnement propre, qu'on peut résumer comme suit : une égalité de traitement de la question environnementale par rapport à celle de capacité, sans remettre en cause l'intérêt du développement du transport aérien. Cette indépendance s'est aussi construite par une distance par rapport aux situations locales : l'ACNUSA est à l'écoute des problèmes locaux mais ne s'y est pas immiscée ; elle a travaillé essentiellement sous la forme de réunions à Paris et d'un déplacement annuel sur chacune des plateformes.

- Certains acteurs remettent cependant en question cette indépendance, essentiellement pour des raisons matérielles : comment l'ACNUSA pourrait-elle être indépendante alors même que son budget est inclus dans celui du ministère des transports et que ses locaux sont mis à disposition par la DGAC ? Ces deux faits, incontestables, fragilisent une indépendance conquise par une vigilance de tous les instants du président de l'ACNUSA, pour qui il s'agissait d'un objectif primordial. La présence forte du président était aussi le gage de cette indépendance : la personnalisation de l'ACNUSA à travers lui a créé une confiance quant à l'indépendance de l'institution.
- Enfin, si globalement l'ACNUSA est jugée indépendante, elle est néanmoins considérée comme insuffisamment impartiale : nombre d'acteurs ont le sentiment que l'Autorité est trop proche des intérêts des riverains ; ce sentiment est dominant chez les professionnels du transport aérien, mais aussi en partie au sein de l'administration. Cela sous-entend donc qu'elle ne porte pas un jugement objectif et que ses recommandations puissent être considérées comme orientées. Cela n'est bien sûr pas partagé par les représentants des riverains. Notre point de vue sur ce point très polémique est le suivant : après des décennies de négation des droits des riverains, il est logique que la protection des riverains soit mise en avant ; cela ne signifie pas pour autant que l'ACNUSA soit partielle ; la partialité dans un contexte où les intérêts sont très divergents n'a qu'une valeur très relative.

3.2.2. Son expertise technique

L'expertise technique de l'ACNUSA peut être appréciée à plusieurs niveaux :

- Celle de ses membres : l'expertise du président est reconnue, celle des membres sur le domaine de compétence aussi. Mais pour ces derniers, elle est remise en cause par les professionnels au niveau de la compréhension du fonctionnement du transport aérien dans son ensemble (contraintes techniques pour la circulation aérienne par exemple) ; cela renvoie plus profondément à une remise en cause de l'équilibre entre les compétences requises qui avaient été définies dans la loi ; les professionnels souhaitent être représentés au sein de l'ACNUSA, ce qui serait contraire à l'esprit de la loi.
- Celle de l'équipe : la compétence technique de l'équipe est reconnue, notamment au travers de son pôle technique ; ancien de la DGAC, le responsable du pôle technique ne peut être contesté sur ce point.
- Celle qui transparaît au travers des recommandations et avis formulés : le sentiment dominant parmi les interlocuteurs est que la compétence technique de l'ACNUSA s'est renforcée au cours du temps ; certaines recommandations des premières années auraient pu être formulées différemment avec une

meilleure connaissance, selon eux ; la recommandation la plus souvent citée comme représentative de cette première période est celle relative à l'indice événementiel de nuit, qui est aussi une des recommandations les plus dérangeantes pour les professionnels.

3.2.3. La légitimité de l'Autorité

C'est un point complexe parce que dépassant largement le cadre strict des nuisances sonores aéroportuaires. En analysant les arguments des plus globaux vers les plus spécifiques, les constats suivants doivent être dressés :

- Le concept d'autorité indépendante administrative est diversement perçu par les parties prenantes ; il renvoie à des conceptions profondes sur le rôle de l'Etat et de son administration. Dans ce cadre, certains remettent en cause la légitimité de l'Autorité, considérée comme une anomalie, puisque de fait palliant les insuffisances circonstanciées de l'Etat. Pour preuve de cette limite intrinsèque, certains font observer que l'ACNUSA est unique en son genre, n'ayant pas d'équivalent en Europe ou même au-delà (à l'exception près de l'homologue wallonne qui vient d'être créée). On pourrait à l'inverse mettre en évidence que la pratique des autorités administratives indépendantes a fait son chemin en France, puisqu'on peut en recenser au moins une quinzaine avec des tailles et des pouvoirs très différents.
- Le deuxième niveau d'analyse est la légitimité à intervenir dans un champ d'acteurs aux relations complexes et multiples. Le champ des nuisances sonores aéroportuaires peut être qualifié de système complexe ; il y a plus d'une cinquantaine de catégories de parties prenantes dans la gestion des nuisances sonores aéroportuaires : la DGAC, l'OACI, l'UE, les parlementaires, les ministères, les conseils régionaux, les conseils généraux, les mairies, les Préfectures, les exploitants, les CCI, les associations, les riverains, les constructeurs, les syndicats, la presse, les compagnies, ... Les interactions entre ces nombreux acteurs sont multiples et ne peuvent en aucun cas être centralisées. L'éclatement des responsabilités entre de nombreux acteurs est tel qu'il est difficile de savoir qui fait quoi. L'arrivée d'un nouvel acteur dans cet environnement n'a pas forcément été bien accueillie, d'autant que l'ACNUSA pouvait perturber des rapports de force établis. Cette arrivée pouvait aussi être comprise comme une remise en cause de la légitimité de l'administration responsable du secteur, au moins sur ces aspects. L'ACNUSA a donc du prouver sa légitimité dans un espace étroit, tant par les pouvoirs qui lui étaient conférés que par les marges de manœuvre laissés par les acteurs en présence. Elle avait cependant été aidée par le fait que sa création avait été réalisée à l'unanimité des deux chambres parlementaires. Aujourd'hui cette légitimité est plus largement reconnue, parce que l'existence de l'ACNUSA permet une meilleure gestion des interfaces, notamment vis-à-vis des riverains.
- Le dernier niveau de légitimité est celui existant au niveau local : paradoxalement l'ACNUSA tire sa légitimité ici de sa faible présence sur le terrain. Elle est légitimée par les acteurs en présence comme une référence, le dernier recours vers lequel on se tourne en cas d'incapacité à régler les problèmes entre acteurs locaux.

3.3. Un mode de travail spécifique basé sur l'écoute

Dans son mode de fonctionnement, l'ACNUSA a su tirer parti d'un atout principal, qu'on peut directement lier au mode de travail de son président : sa capacité d'écoute.

La plupart des acteurs reconnaissent une réelle capacité d'écoute et une réelle disponibilité à l'ACNUSA qui prend le temps de recevoir ou de visiter ceux qui en font la demande, et ainsi de prendre en compte leurs revendications. Cela est plus particulièrement vrai pour les associations de riverains qui ont trouvé en l'ACNUSA l'interlocuteur qui leur manquait. Face à ce que beaucoup d'entre eux considéraient comme un mur technico-administratif, l'Autorité a constitué un espace de dialogue, d'échanges de point de vue et d'information.

Tous ne partagent pas cependant ce sentiment : c'est largement le cas des professionnels et des élus, mais dont on peut considérer qu'ils utilisent d'autres relais pour s'exprimer ou se faire entendre. Parmi ces acteurs, ce sont surtout les contrôleurs et les personnels navigants qui ont le sentiment d'être les moins entendus.

Il faut noter par ailleurs que ce mode de travail basé sur l'écoute repose essentiellement sur des relations bilatérales, en partie informelles : l'ACNUSA voit ses interlocuteurs un à un, sans chercher à confronter ouvertement les points de vue des protagonistes. Cela se justifie très amplement par la liberté d'expression qui peut être trouvée dans un tel cadre de relations mais, comme nous le verrons plus loin, il s'agit aussi certainement d'une limite, puisque sans relations multilatérales, il est plus difficile de résoudre les conflits existants.

Les seuls cas où l'ACNUSA a organisé des réunions pluripartites sont chronologiquement :

- la médiation effectuée à Bâle-Mulhouse en 2001
- l'instauration des groupes de suivi consécutifs à la réorganisation de la circulation aérienne en Ile de France
- une réunion récente (2005) à Toulouse-Blagnac.

Il faut enfin noter que nombre d'interlocuteurs ont le sentiment d'une présence insuffisante de l'ACNUSA localement ; la pratique de l'ACNUSA en la matière repose sur une visite annuelle des plateformes, de manière à conserver sa neutralité. Il faut aussi remarquer que les contraintes en termes de ressources financières ou humaines limitent cette présence. Enfin, il n'est pas question pour l'ACNUSA de se substituer au cadre de concertation locale existant (les CCE) et ne veut pas interférer dans ce dialogue ; elle limite donc sciemment sa présence.

4. Les résultats de son action

Les différentes réalisations de l'Autorité ont produit un certain nombre de résultats, qui doivent être compris comme la somme des avantages et inconvénients retirés par les « bénéficiaires » directs de son action. Les résultats produits doivent logiquement correspondre aux objectifs de l'ACNUSA. L'analyse des documents de base portant création de l'ACNUSA (texte de loi mais plus globalement dossier législatif) a permis d'identifier 5 principaux objectifs :

- La fiabilité des indices et des instruments de mesure
- L'impartialité des informations
- Le rétablissement de la concertation et de l'information,
- L'adaptation de la réglementation aux besoins des populations
- Le respect des règles instituées

Sur la base des entretiens réalisés, des études de cas menées à Nice-Côte d'Azur, Toulouse-Blagnac, Paris-Charles de Gaulle et Bâle Mulhouse, puis d'une consolidation des premiers résultats obtenus dans le cadre d'une table ronde rassemblant des acteurs des autres plateformes, les résultats obtenus par l'ACNUSA sont les suivants.

4.1. Un cadre de référence construit autour des recommandations

L'ACNUSA depuis sa création a permis la création d'un cadre cohérent couvrant l'ensemble des thématiques liées aux nuisances sonores aéroportuaires. Il n'est pas aisé d'avoir une vue synthétique et rapide de ce cadre à la lecture des rapports d'activité, comme mentionné précédemment. De notre compréhension de ce système, cinq grands axes ont structuré l'intervention de l'ACNUSA :

- La fiabilisation de l'information
- La réglementation des conditions d'exploitation et de survol
- La concertation et l'information du public
- L'adaptation de la réglementation aux besoins des riverains
- La surveillance et la sanction

Les résultats produits par l'Autorité sur ces cinq axes sont détaillés ci-dessous.

4.1.1. La fiabilisation de l'information et son impartialité

L'ACNUSA a produit un effort considérable pour s'assurer que l'information, base de tout dialogue, ne puisse plus être contestée. Le travail accompli est important de l'avis de la grande majorité des personnes rencontrées, même si certains points restent polémiques.

Le premier travail de l'ACNUSA a été de proposer un indice de mesure du bruit qui soit plus simple à comprendre et qui puisse être utilisée à des fins de comparaison. C'est ainsi que l'ACNUSA a proposé l'utilisation de l'indice Lden à la place de l'indice

psologique. Cet indice, plus facilement compréhensible, et qui allait dans le sens de la Commission européenne qui allait l'adopter peu de temps après, a donné un signal positif aux riverains qui voyait dans cette mesure une meilleure représentation des nuisances, avec la distinction de trois plages de temps : jour, soirée, nuit. Cette proposition a été rapidement acceptée par l'administration.

La deuxième recommandation qui ait été élaborée par l'ACNUSA dans ce domaine a concerné la définition d'un indice événementiel la nuit. Bien que partant d'une intention louable, cette proposition a rencontré de nombreux obstacles que nous analyserons dans la section consacrée aux délais de mise en œuvre. Elle a été modifiée mais n'est toujours pas mise en œuvre.

Enfin, sans être une recommandation, l'ACNUSA a du donner son avis sur la mise en place d'un autre indicateur sur la plateforme de Paris-Charles de Gaulle : l'Indice Global Mesuré Pondéré, représentatif de l'énergie sonore engendrée par l'activité aérienne. Cet indicateur est susceptible de représenter une amélioration certaine pour limiter l'expansion des nuisances sonores mais rencontre une difficulté liée au choix des années de référence pour sa mesure.

Sur le plan de la mesure de la gêne, une évolution nette peut être constatée depuis 5 ans avec le travail de l'ACNUSA ; certains pensent que cela ne suffit pas encore, notamment pour mieux prendre en compte la question de la fréquence, mais il est indéniable que l'ACNUSA a permis de fiabiliser l'information de base que constitue la mesure du bruit.

L'autre élément clé pour fiabiliser et surtout rendre impartiale l'information fournie par les exploitants est la mise en place de dispositifs de mesures de bruit et de suivi des trajectoires. L'ACNUSA avait un rôle clé à jouer dans ce domaine puisqu'elle a pour mission de définir « *les prescriptions techniques applicables, en conformité avec les normes internationales, aux dispositifs de mesure de bruit et de suivi des trajectoires ; les prescriptions concernant le nombre et l'emplacement des stations de mesure de bruit pour chacun de ces aéroports et les prescriptions d'exploitation du réseau de stations* ».

Le travail accompli est ici considérable puisque l'ensemble des plateformes « Acnuesées » est aujourd'hui équipé d'un dispositif de mesure de bruit et de suivi des trajectoires, le système VITRAIL (VISualisation des TRajectoires et des Informations en Ligne) ayant été mis en place sur les plateformes gérées par Aéroports de Paris (dernières plateformes jusque là sans système corrélant mesure du bruit et suivi des trajectoires) en Juillet 2005.

On peut considérer de ce point de vue que sous l'impulsion de l'ACNUSA, de réels progrès ont été accomplis et donc que les résultats sont tout à fait satisfaisants.

4.1.2. La réglementation des conditions d'exploitation et de survol

Un nombre important de recommandations (près d'une vingtaine sur les 50) a été élaboré par l'ACNUSA dans ce domaine qui touche principalement 3 types d'actions :

- Les conditions d'exploitation au sol
- Les conditions de survol

- La protection de l'environnement de manière générale et plus spécifiquement la formation des professionnels à cette thématique

Il n'est pas étonnant que les difficultés aient été plus nombreuses sur ce champ, et de fait nombre des recommandations faites sont des répétitions de recommandations antérieures que l'administration ou les exploitants ont rechigné à mettre en place. Puisque nous dédions une section spécifique à la question des délais de mise en œuvre, nous ne mettrons ici en avant que les résultats qui ont été obtenus dans ce contexte délicat.

- C'est dans le domaine des conditions d'exploitation au sol, qui touche notamment aux essais moteurs et à l'utilisation des inverseurs de poussée, que le plus de progrès a été effectué. Cela n'est pas très surprenant puisqu'il s'agit des contraintes les moins dures pour les professionnels. Des arrêtés ont donc été pris sur un certain nombre de plateformes, comme à Nice par exemple, pour restreindre ou encadrer les essais moteurs et les conditions d'utilisation des inverseurs de poussée.
- L'évolution pour les conditions de survol a été plus contrastée : certaines idées comme les enveloppes pour les trajectoires (et volumes de protection environnementale en région parisienne) ont réussi à s'imposer à force de négociation et de persuasion, même si l'ACNUSA a du parfois revoir à la baisse ses ambitions. C'est le cas notamment des VPE qui ont été réduits à une altitude de 1800 m au lieu des 3000 m prévus initialement. D'autres recommandations de l'ACNUSA sont toujours dans un processus de discussion, comme celles concernant les relèvements tant des altitudes de transition que des trajectoires d'approche. Il faut reconnaître que ces recommandations ont des répercussions importantes, et que leur étude peut s'avérer longue et complexe. C'est le cas du relèvement des altitudes de transition qui impose une discussion au niveau européen pour espérer être mise en application. Les résultats sur cette thématique sont à ce jour minces, mais il faut souligner qu'initier cette démarche est presque aussi important que le résultat attendu : l'ACNUSA a eu le mérite de poser la question à des acteurs qui considèrent parfois que les solutions optimales ont déjà été mises en œuvre ; initier une réflexion au sein des services concernés est un résultat non négligeable.
- Enfin, le troisième type d'actions repose sur une meilleure protection de l'environnement, sur le long terme à travers son intégration dans les cultures professionnelles. Trois types de recommandations ont été émises dans ce champ : la première relève d'une logique symbolique, consistant à mettre sur un plan d'égalité dans le triptyque aérien Sécurité – Capacité – Environnement, les deux derniers termes à égalité ; cette recommandation n'appelle pas à une mise en œuvre directe n'étant pas opérationnelle en tant que telle. La seconde insiste sur la nécessité d'intégrer dans la formation des professionnels de l'aviation (contrôleurs et pilotes) une sensibilisation à la protection de l'environnement. Cette recommandation émise depuis la publication du premier rapport n'est toujours pas entièrement mise en œuvre, mettant en évidence la réticence des acteurs à ce sujet. On ne peut pas en effet considérer qu'il s'agit d'une recommandation complexe. Enfin, la dernière a consisté à favoriser plateforme par plateforme l'élaboration de chartes de l'environnement, là où elles n'existaient pas.

4.1.3. La concertation et l'information

Pour restaurer le dialogue dans un climat de défiance où l'information joue un rôle crucial (le niveau de bruit mais aussi la connaissance des contraintes et solutions tant techniques qu'économiques), deux voies parallèles ont été tracées par l'ACNUSA : d'une part fournir une information de qualité au public et d'autre part améliorer les conditions de la concertation locale.

Sur le premier point, il est évident que disposer d'une mesure du bruit ne suffit pas pour informer les riverains ; c'est ce que l'article L. 227- 5 du code de l'aviation civile a prévu :

"3° Etablit un programme de diffusion auprès du public, ou de toute personne physique ou morale qui en fait la demande, des informations sur le bruit dû au transport aérien et à l'activité aéroportuaire, et en particulier des enregistrements qui proviennent des réseaux de mesure de bruit et des données relatives aux sanctions infligées en vertu de l'article L. 227-4 et veille à la mise en œuvre de ce programme;

"4° S'assure, le cas échéant, de la fiabilité des conditions dans lesquelles les informations ont été recueillies auprès des exploitants d'aérodromes, des transporteurs aériens et des services de l'Etat concernés ;"

Dans ce cadre, l'ACNUSA a défini un cadre informationnel reposant sur 4 niveaux :

- l'événementiel
- le quotidien
- le mensuel
- l'annuel

Chaque niveau doit décliner un contenu informationnel type et un support associé. Les exploitants ont aussi à leur charge de gérer les plaintes des riverains.

Moyennant quelques adaptations, gérées localement, on peut considérer que l'information fournie aux riverains est satisfaisante : les associations de riverains rencontrées la jugent pour la plupart de qualité, suffisante, fiable et impartiale ; cette perception peut être différente en cas de situation conflictuelle forte. Il en est de même pour la gestion des plaintes, sauf pour le système aéroportuaire parisien compte tenu des problèmes évoqués plus haut (inexistence d'un système corrélant mesure du bruit et suivi des trajectoires). Sur ce premier point, on peut considérer que les résultats de l'action de l'ACNUSA sont à la hauteur des objectifs qui lui étaient fixés.

Sur le volet concertation, l'Autorité a essentiellement travaillé sur les conditions du dialogue entre les parties prenantes. Dans un cadre fixé par la loi, le rôle de l'ACNUSA a été principalement de chercher à améliorer le fonctionnement des Commissions Consultatives de l'Environnement. Toutes les recommandations émises à ce sujet n'ont pas encore été adoptées : c'est notamment le cas de la recommandation relative à la délégation par le Préfet de la présidence de la CCE. En revanche, le renouvellement des CCE a bien eu lieu. Reste que l'ACNUSA n'a que peu de poids dans l'organisation de la concertation locale et qu'elle ne peut que constater que sa volonté de réunir deux fois par an les CCE n'est pas respectée. Compte tenu de ses pouvoirs actuels, il

n'est pas possible d'attendre des résultats meilleurs en la matière, qui dépendent très largement des acteurs locaux.

L'ACNUSA dispose alors d'autres relais pour améliorer la concertation locale, en multipliant les contacts bilatéraux formels et informels avec les différents acteurs locaux : dans le cadre de ses visites annuelles, par téléphone, par réunion, ...

Nous reviendrons sur cet aspect de la concertation dans le chapitre suivant consacré aux effets produits par l'action de l'Autorité.

4.1.4. L'adaptation de la réglementation aux besoins des riverains

Cet axe d'intervention de l'ACNUSA se structure autour de deux principaux types de travaux :

- Prévenir les nuisances futures,
- Gérer l'existant pour améliorer la situation des riverains.

Le volet préventif développé par l'ACNUSA s'attache à vérifier et améliorer le dispositif existant que constituent les plans d'exposition au bruit. L'Autorité est intervenue tant pour produire des recommandations que pour émettre des avis sur les PEB ayant à être révisés.

La première recommandation de l'Autorité a consisté, suite au changement d'indice proposé, à demander la réalisation de nouvelles cartographies pour les PEB en se basant sur l'indice Lden avec des intervalles pour chaque zone et en demandant aux Préfets d'anticiper la révision des PEB pour les zones C et D. Le décret n° 2002-626 du 26 avril 2002 a repris en partie cette recommandation par :

- l'utilisation du Lden,
- la fixation de la limite extérieure de la zone D (obligatoire pour les dix principaux aéroports),
- le réexamen de la pertinence des prévisions tous les cinq ans au minimum.

En complément de l'application partielle de la recommandation de 2000, l'Autorité a demandé en 2003 que le préfet, président de la commission consultative de l'environnement, fasse voter cette dernière sur chaque valeur de l'indice Lden fixant la limite extérieure de la zone C (entre 57 et 55) et, le cas échéant, celle de la zone B (entre 65 et 62).

Enfin, l'ACNUSA a dû donner un avis sur les PEB qui devaient être révisés. On constate alors trois situations différentes :

- Les plateformes où le PEB a été révisé dans les temps impartis (avant fin 2005)
- Les plateformes où la procédure de révision a pris du retard
- Une plateforme (Toulouse-Blagnac) pour laquelle l'ACNUSA a émis un avis négatif

L'action de l'ACNUSA dans ce domaine est tout à fait considérable : alors que les PEB n'avaient pas été révisés depuis plus d'une dizaine d'année, en l'espace de 2 ans, 7 des 10 PEB concernant les plateformes Acnusées auront été révisés dans les temps impartis, les 3 dernières devant l'être dans le courant de l'année 2006.

Néanmoins, les résultats sur ce volet préventif pourraient être encore plus importants. L'ACNUSA ne peut en effet, aujourd'hui, que constater le respect inégal de ses prescriptions dans un domaine où les enjeux sont importants :

- Un enjeu de protection fort : empêcher l'implantation de nouveaux riverains, qui est confronté à...
- ... un enjeu économique pour les collectivités et les professionnels : maintenir un dynamisme pour les communes qui compte tenu des systèmes fiscaux ont intérêt à favoriser l'entrée de nouveaux habitants ; maintenir une compétitivité ou développer son chiffre d'affaires pour les professionnels qui ont donc intérêt à ce que les valeurs de protection soient les plus fortes pour faciliter leur croissance. Cette question de partage de la rente économique échappe à l'ACNUSA dans le contexte institutionnel actuel.

L'amélioration de la situation des riverains existants a fait l'objet de recommandations régulières avec des propositions fortes en 2002 pour modifier le système d'aide à l'insonorisation.

Ce dispositif repose sur deux piliers :

- Le plan de gêne sonore
- L'aide à l'insonorisation

Comme pour les plans d'exposition au bruit, l'ACNUSA a demandé la modification de la cartographie avec la définition d'un indicateur de gêne sonore en Lden et a préconisé que les valeurs pour les zones I, II et III soient les mêmes que celles des zones A, B, C des nouveaux PEB. Et elle a complété cet effort d'harmonisation en demandant une homogénéisation des conditions de révision.

L'article 5 du décret n°2002-626 du 26 avril 2002 avait fixé au 31 décembre 2003 la date limite pour approuver par arrêté préfectoral le plan de gêne sonore révisé avec le Lden. Cinq révisions ont respecté cette date, les cinq autres ont été approuvées au cours de l'année 2004. Les avis rendus par l'ACNUSA sur les PGS révisés ont tous été positifs. De même que pour les PEB, il faut souligner l'impulsion fournie par l'ACNUSA après une longue période d'inaction.

Un résultat important des recommandations de l'ACNUSA dans ce domaine a été l'élargissement des zones grâce au changement d'indice et ainsi le quasi doublement du nombre de riverains susceptibles d'être aidés pour insonoriser leur logement. Comme l'a montré l'étude réalisée par l'ACNUSA sur les effets du changement d'indice, si celui-ci n'avait pas eu lieu, le nombre de riverains concernés aurait diminué avec la disparition des avions du chapitre 2.

En ce qui concerne l'aide à l'insonorisation, le travail de l'ACNUSA s'est centré sur l'amélioration du dispositif sur les points suivants :

- Redéfinition du périmètre
- Extension des locaux éligibles
- Groupement des opérations
- Fixation et contrôle des objectifs d'insonorisation

- Définition des travaux
- Définition du plafond de l'aide
- Création d'une aide affectée
- Gestion de l'urbanisation au voisinage des aéroports
- Montant de l'aide et respect des engagements financiers
- Faisabilité d'un fond de garantie

Au-delà de ces recommandations, l'ACNUSA a travaillé sur l'évaluation des besoins d'insonorisation consécutive à la révision des PGS en Lden, aboutissant aux estimations suivantes : plus de 160 000 logements à insonoriser pour un coût environ égal à 1,2 milliards d'euros, ce qui pourrait correspondre à un programme annuel de 100 M€ pendant 10 ans. Cette évaluation a permis de montrer les limites du dispositif existant, puisque seule 15% de la population concernée serait susceptible d'être aidée pour une insonorisation.

L'ACNUSA a donc appelé à une affectation de la taxe sur les nuisances sonores aériennes. Cette demande a été acceptée dans la loi de finances rectificative pour 2004, la moitié du produit annuel de la taxe pouvant être affecté au remboursement à des personnes publiques des annuités des emprunts qu'elles ont contractés pour financer des travaux de réduction des nuisances sonores.

Dans un cadre institutionnel évolutif (retrait de l'ADEME comme gestionnaire de l'aide) et où les Commissions Consultatives d'Aide aux Riverains fonctionnent selon les mêmes modalités que les Commissions Consultatives de l'Environnement dont elles sont une émanation, les résultats de l'action de l'ACNUSA en la matière sont réels mais restent à confirmer, nombre des recommandations émises n'ayant pas encore été mises en œuvre. Il n'en reste pas moins que l'ACNUSA a posé de vraies questions sur ce sujet, qui ne pourront rester sans réponse.

4.1.5. La surveillance et la sanction

L'ACNUSA s'insère dans un dispositif de surveillance et sanctions que nous avons déjà décrit. Elle a formulé deux recommandations principales visant à améliorer le dispositif, tant sur le plan de la recherche d'une plus grande efficacité que sur le plan pédagogique. La première recommandation demandait que

- les fonctionnaires et agents assermentés soient plus nombreux ;
- une formation spécifique soit organisée notamment pour des pratiques homogènes dans les constatations d'infraction ;
- ces agents soient réunis, au moins une fois par an, afin de permettre des échanges d'expérience et une cohérence dans les constatations.

La seconde, formulée en 2001, proposait que :

- *« soient enfin mis en place les moyens d'établir une base – fiable et actualisée – de données des avions ;*
- *une fiche d'alerte signalant une anomalie (déviation de trajectoire, altitude trop faible, etc.) soit adressée le plus rapidement possible à la compagnie concernée en lui demandant de réunir immédiatement tous les éléments explicatifs et de les conserver afin de préparer son éventuelle défense ;*

- *les incidents "environnement" du mois ou du trimestre donnent lieu à une réunion d'analyse des causes et de recherche de solutions entre agents verbalisateurs et contrôleurs aériens. »*

Une fois encore, ne maîtrisant pas l'ensemble du processus, l'ACNUSA se retrouve avec des marges de manœuvre limitées qui contraignent le sens de son action. Ainsi, elle est perçue par les compagnies comme cherchant à maximiser le volume des amendes, en renforçant systématiquement les exigences d'exploitation, tant au sol qu'en vol. Le sentiment parmi les professionnels est que les règles ne sont pas assez stables et qu'il n'y a pas de volonté pédagogique associée à cet instrument : les exigences croissantes leur donnent l'impression que, quelque soient leurs efforts, ils paieront toujours le même volume d'amende, ce qui n'est pas très incitatif.

Il faut en effet noter que les délais d'instruction des dossiers, qui dépendent de plusieurs acteurs (agents, ACNUSA, CNPN, ACNUSA), ne favorisent pas le caractère pédagogique de la sanction. Ces délais qui dépassent les 6 à 8 mois ne permettent pas à la compagnie sanctionnée de faire un retour de sensibilisation spécifique auprès du personnel navigant.

4.2. Des délais de mise en œuvre des recommandations très variables

En tant que force de propositions, l'ACNUSA n'est pas maître du devenir des recommandations qu'elle émet. Analyser la mise en œuvre de ces recommandations est alors utile pour plusieurs raisons :

- Pour vérifier la pertinence des recommandations faites
- Pour mettre en évidence leur mode de préparation
- Pour juger de la capacité de persuasion de l'Autorité

Il faut tout d'abord noter que sur la cinquantaine de recommandations élaborées par l'ACNUSA, seule une petite dizaine n'est toujours pas adoptée. Ceci tend à montrer que les recommandations faites vont, de l'avis des acteurs rencontrés, dans le bon sens, sont globalement raisonnables et techniquement argumentées. En effet, puisque l'ACNUSA ne dispose d'aucun pouvoir d'imposition, si ces recommandations n'étaient pas fondées, elles auraient été rejetées par l'administration.

Cela est aussi possible parce que les recommandations sont préparées et discutées en amont : l'administration ne découvre pas dans le rapport d'activité annuel de l'ACNUSA les recommandations ; elle a été invitée au cours de réunions techniques préparatoires et d'auditions en réunion plénière à exposer son point de vue et à discuter. Cela limite considérablement les risques de rejet.

Enfin, il faut remarquer qu'il faut généralement une à deux années pour voir les recommandations être appliquées. Au travail d'élaboration des recommandations succède un travail de suivi : le président fait un point régulier avec l'administration sur la mise en œuvre des recommandations, qui sont « rabachées » systématiquement dans les rapports annuels suivants en cas de non application. Ce travail de persuasion et de persévérance porte ses fruits, à quelques exceptions près que nous allons détailler.

Si on ne tient pas compte des recommandations 2004 dont on considère qu'il est trop tôt pour vérifier leur application, nous avons recensé 8 recommandations sur les 4 premières années qui n'avaient toujours pas été adoptées :

- La définition d'un indice événementiel pour la nuit : cette recommandation proposée pour la première fois en 2000, a été précisée en 2002 et reformulée en 2003 et n'est toujours pas adoptée en tant que telle. Dans sa formulation initiale, il était demandé qu'entre 22 heures et 6 heures, tout survol engendrant une nuisance supérieure à 85 dB(A)¹¹, en dehors des zones A et B des actuels plans d'exposition au bruit, soit sanctionné. En 2002, était ajouté que le niveau de bruit devait être relevé à 4,5 km de l'extrémité de piste la plus proche. En 2003, constatant que la recommandation n'était pas appliquée en tant que telle mais adaptée sous forme d'arrêté de restriction pour la nuit sur certaines plateformes, l'ACNUSA stipulait que les restrictions nocturnes d'exploitation visant certains aéronefs devaient se situer entre 22 heures et 6 heures. Le résultat atteint n'est donc pas à la hauteur des ambitions – élevées – initiales mais des progrès ont été faits.
- Le relèvement des trajectoires (2000 – 2002 - 2003) : en 2000, l'ACNUSA demandait que soit étudiées les conséquences d'un relèvement généralisé de l'ensemble des trajectoires (décollage, en route, atterrissage) au-dessus du territoire national. En 2002 et 2003, l'ACNUSA a demandé à la direction générale de l'aviation civile que :
 - soit imposée une pente maximale de descente afin que le palier d'interception de l'ILS soit le plus court possible,
 - soient définies des « fenêtres de vérification » avec des altitudes minimales de passage,
 - soit relevée l'altitude d'interception de l'ILS,
 - soient fixées des altitudes minimales de paliers en fonction de la distance à la piste,
 - soit mise en oeuvre chaque fois que possible, la procédure « approche en descente continue (CDA) ».

Durant l'année 2004, la direction de la navigation aérienne a travaillé ces recommandations tant au plan théorique qu'expérimental et en analysant les expérimentations à l'étranger. Elle a présenté les résultats de ses travaux aux élus de la région parisienne le 21 décembre 2004 ainsi qu'à l'Autorité. L'application de la recommandation est donc en cours, même si on peut considérer que ce délai soit particulièrement long. Il faut cependant remarquer que l'ACNUSA s'attaquait ici à un sujet complexe, maîtrisé par la Direction de la Navigation Aérienne qui a du faire évoluer son discours.

- La priorité à l'environnement sur la capacité : cette recommandation de 2000 est plus un postulat qu'une recommandation opérationnelle. Il s'agissait pour l'ACNUSA de faire un signe politique fort sur l'attention qu'elle porterait à l'équilibre entre ces composantes du triptyque aérien. Elle n'a cependant pas

¹¹ Mesuré en LAeq 1s.

été bien perçue par les professionnels qui ont le sentiment d'une position dogmatique qui ne tient pas compte de leurs contraintes économiques et techniques.

- La formation « environnement » des contrôleurs : cette recommandation a été formulée à trois reprises (2000-2003-2004) ; que ce soit pour la formation continue ou pour la formation initiale, les engagements pris par l'Administration n'ont pas été respectés jusqu'à aujourd'hui. Seul existait un module environnement mais qui était facultatif et seule une intervention sur ce sujet a été réalisée en 2004. Il est affirmé qu'elle sera appliquée en 2006. Nous ne disposons pas de plus d'éléments pour comprendre pourquoi cette recommandation qui semble simple rencontre de telles difficultés. Notre explication, qui est plus une hypothèse, est qu'un changement de culture est à l'œuvre, lent à se mettre en place par définition.
- La mise en place d'une réunion pour analyser les causes des incidents entre agents verbalisateurs et contrôleurs : cette recommandation de 2001, qui ne semble pas présenter de difficultés particulières, n'a jamais été mise en œuvre. Une personne à la DGAC pourrait être affectée à cette tâche en 2005. Là encore, comme pour les deux recommandations précédentes, l'aspect culturel pourrait être une variable explicative de cette non adoption par les services concernés ; la charge de travail n'est pas démesurée et l'organisation d'une réunion n'est pas un processus complexe. Il faut donc croire que ces aspects sont considérés comme mineurs alors qu'il s'agit probablement de moyens simples pour faire évoluer certaines situations.
- Le projet de limitation des nuisances du trafic hélicoptère est une recommandation de 2002 ; elle est plus spécifique parce qu'elle ne touchant a priori que quelques plateformes Acnusées. Il n'est pas sûr que le suivi de cette recommandation ait été aussi régulier que pour les autres recommandations. Il ressort pourtant des entretiens le souhait que l'ACNUSA s'attaque plus directement à cette source de nuisances sonores.
- La redéfinition du périmètre et l'extension de l'éligibilité pour l'aide à l'insonorisation font partie du paquet de recommandations faites par l'ACNUSA en 2002 quand elle a analysé l'ensemble du dispositif d'aide. Ces deux points renvoient à un problème global qui dépasse les compétences de l'ACNUSA : le montant total de l'aide allouée disponible. Ce montant, qui devait être de 55 M€ par an, n'était en 2004 que de 34 M€. Dans ces conditions, sans une modification substantielle de l'assiette de la taxe et une affectation de celle-ci (proposée par l'ACNUSA et mise en œuvre dans la loi de finances rectificative de 2004), il paraît difficile de vouloir redéfinir le périmètre et étendre l'éligibilité.
- Simplifier les règles d'urbanisme (2003) : cette dernière recommandation, plus récente, et relativement simple (mettre en place un groupe de travail), n'a pas

été appliquée pour le moment. Cependant, une disposition de la loi n°2003-1312 du 30 décembre 2003 et modifiant l'article L.147-5 du code de l'urbanisme permet que par arrêté préfectoral, après enquête publique et postérieurement à la publication du plan d'exposition au bruit, soient délimités des secteurs en zone C où des opérations de réhabilitation et de réaménagement urbain seront autorisées à la condition que ces dernières n'entraînent pas d'augmentation de la population soumise aux nuisances sonores.

Une première application de cette disposition législative a été réalisée autour de l'aéroport de Lyon – Saint Exupéry. En 2004, le préfet a délimité réglementairement des « pastilles » sur la commune de Jonage permettant ainsi le renouvellement urbain de quartiers existants. Le même dispositif a été appliqué sur la commune de Gonesse où deux secteurs de renouvellement urbains, dans le cadre d'une ZAC, ont été autorisés par le Préfet du Val-d'Oise en date du 5 mars 2004, un dans le centre ancien, l'autre dans le quartier Saint Blin.

Il faut certainement voir encore dans cette non application des problèmes de culture.

4.3. Une valeur symbolique forte et un recours à sa médiation faible

Deux résultats supplémentaires mais liés méritent d'être soulignés, au regard des compétences de l'Autorité. Celle-ci dispose en effet d'un pouvoir de médiation, qui pourrait s'avérer très utile pour favoriser la concertation et apaiser les conflits locaux. Les différents entretiens réalisés, notamment sur les différentes plateformes visitées, mettent en évidence les deux points suivants :

- L'ACNUSA a une valeur symbolique forte
- Et corrélativement, les acteurs locaux, collectivement, ne font pas ou peu appel à elle.

Les deux résultats sont liés à notre sens pour la raison suivante : c'est parce que l'ACNUSA a une valeur symbolique forte, qu'elle est l'Autorité et en définitive le dernier recours qu'on ne fait pas appel à elle.

Ces résultats sont aussi le produit direct du positionnement, du mode d'intervention de l'ACNUSA :

- Des visites sur le terrain peu fréquentes
- Une quête d'indépendance (voir plus haut)
- Une volonté de disposer de suffisamment de recul
- Des pouvoirs en termes de recommandations et d'avis qui la positionnent comme une institution de « sagesse ».

De fait, les acteurs locaux font référence à l'ACNUSA dans le cadre de leurs concertations locales : « l'ACNUSA a dit que ... ». C'est un élément important du dispositif, tant pour les professionnels qui peuvent s'y référer pour légitimer leurs

actions, que pour les associations de riverains, qui ont vu leurs revendications être prises au sérieux et relayées (voir chapitre suivant sur les effets).

Dans ce cadre, il n'est pas étonnant que l'ACNUSA n'ait pas été mobilisée pour restaurer le dialogue sur les plateformes où les conflits sont majeurs.

Le seul contre-exemple est la demande qui a été formulée et satisfaite à Bâle-Mulhouse d'une visite et d'un avis pour résoudre les problèmes liés aux procédures d'envol (fin 2000). L'ACNUSA s'est alors rendue sur place et a formulé plusieurs recommandations particulières, dont certaines ne sont toujours pas appliquées (mise en place de l'ILS en piste 34).

Ce constat d'une faible mobilisation de l'ACNUSA localement nous semble particulièrement important, tant il montre la difficulté de trouver un juste positionnement entre le statut d'autorité administrative indépendante et la restauration d'un dialogue et la recherche de solutions nécessairement locaux. C'est un élément important pour les activités futures de l'ACNUSA.

5. Les effets produits

Avant de détailler l'ensemble des effets produits par l'action de l'ACNUSA, il est nécessaire de faire un bref rappel méthodologique, de sorte à ne pas créer de confusion quant à l'interprétation des faits exposés ci-dessous.

Dans le langage de l'évaluation des politiques publique, les effets ou impacts représentent les conséquences du programme d'actions au delà de son interaction directe et immédiate avec les destinataires de celui-ci. Cela signifie que de nombreux paramètres autres que l'action mise en œuvre, vont participer à la production des effets, positivement ou négativement. L'exemple typique est l'influence de la croissance économique dans les politiques d'emploi en vue de la réduction du chômage. Sur la base des informations recueillies (entretiens, études de cas et table ronde), cinq grands effets ont pu être identifiés, détaillés ci-dessous.

5.1. Un apport informationnel aux différents acteurs

Sous l'impulsion de l'ACNUSA, une quantité importante d'informations a pu être mise à disposition des différents protagonistes. Cette information, en tant que telle, est un résultat direct de son action. L'effet qui émerge est l'utilisation faite par les acteurs de cette information :

- Elle contribue à rationaliser les discours des différents acteurs : une information transparente, fiable et jugée impartiale est un élément clé de stabilisation de la concertation : elle apporte sérénité et plus de confiance dans les propos des interlocuteurs. C'est en effet seulement sur la base d'un diagnostic partagé que peut se construire la recherche de solutions acceptables pour tous. Il faut pourtant tempérer notre jugement par le fait qu'il existe toujours des situations conflictuelles telles que même l'information de base est considérée comme étant biaisée. Cela reste cependant très spécifique.
- La deuxième vertu de l'information produite est la possibilité de comparer les situations entre plateformes : bien qu'il soit évident que chaque plateforme soit unique (par son trafic, sa situation géographique, ...), il n'en reste que la comparaison permet de voir ce qui se fait ou ne se fait pas ailleurs, et dans une certaine mesure de prendre du recul par rapport à sa propre situation locale.
- Enfin, l'information récurrente fournie crée une base de connaissance commune, qui est une clé à notre avis de la constitution d'une culture à long terme de la problématique des nuisances sonores aéroportuaires et de leur traitement.

5.2. Le rétablissement de la confiance

Le deuxième effet, partiellement lié au premier, est le rétablissement de la confiance des riverains et de leurs représentants.

Cet effet n'est pas avéré sur toutes les plateformes, puisque dépendant aussi largement des conditions locales, et notamment du type de dialogue existant.

Cependant, nombre d'acteurs ont fait remonter les points suivants :

- La capacité d'écoute de l'ACNUSA a été un élément déterminant pour que ces acteurs aient enfin l'impression que leurs revendications n'étaient ni infondées ni illégitimes ; ils mettent en avant le respect avec lequel ils ont été entendus, ce qui leur a permis de restaurer une confiance mise à mal par des années d'absence de dialogue.
- La présence simple d'une Autorité indépendante, qui puisse être un contrepouvoir à une administration et à des professionnels jugés tout puissants, a participé aussi au rétablissement de la confiance. L'ACNUSA bénéficie d'un certain capital confiance, fondé sur l'espérance de sa capacité à faire évoluer la situation localement.
- Le troisième élément est le cadre de travail élaboré grâce aux recommandations émises par l'ACNUSA : que ce soit sur la fiabilisation de l'information, sur la restauration du dialogue, sur l'adaptation de la réglementation ou sur les conditions d'exploitation, les associations ont vu un certain nombre de leurs idées légitimées par l'ACNUSA. Elles ont pu ainsi vérifier que tout ce qu'ils demandaient n'était pas infaisable.

5.3. La légitimation d'actions entreprises

Le troisième effet positif que l'on peut attribuer à l'action de l'ACNUSA est la légitimation des actions entreprises par les acteurs locaux, et plus spécifiquement par les exploitants.

- Le fait que l'ACNUSA émette des avis sur les dispositifs de mesure, les restrictions d'exploitation ou les modifications de circulation aérienne par exemple a permis à ces acteurs de ne plus être considérés comme partiels voir malhonnêtes.
- Cela a par ailleurs crédibilisé l'information fournie aux riverains, qui parce que basée sur les recommandations de l'ACNUSA, a pu être considérée comme fiable.
- Enfin, les actions de protection de l'environnement et plus spécifiquement de traitement des nuisances sonores aéroportuaires menées par les professionnels du transport aérien ont été légitimées en grande partie. C'est typiquement le cas des actions inscrites dans les chartes de l'environnement

5.4. L'évolution de la culture

Depuis les années 90, le modèle de gouvernance sur lequel sont assis la plupart des démocraties occidentales, la démocratie représentative, est remis en cause par la volonté de citoyens de participer plus directement aux processus de décision qui les touchent.

Ce besoin de démocratie participative est encore plus prégnant pour tout ce qui a trait à l'environnement quotidien, que cela soit le cas pour la construction d'une usine d'incinération, d'une ligne ferroviaire à grande vitesse ou de l'extension d'une plateforme aéroportuaire.

Nous ne souhaitons pas entrer dans le débat qui affleure nécessairement derrière les conflits d'usage que créent chaque nouveau projet : la définition de l'intérêt général et sa conciliation avec des intérêts particuliers. Nous voudrions seulement souligner que la non évolution des mécanismes de décision conduit à des rejets de plus en plus violents : ce fut d'abord le syndrome NIMBY (Not In My BackYard), c'est aujourd'hui le syndrome BANANA (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything).

Les incompréhensions sont réelles et d'autant plus fortes que les projets en question ont un caractère technique. Se combinent en effet alors pour les riverains au sentiment premier de n'être pas écoutés, celui d'être considérés comme n'ayant pas les connaissances techniques suffisantes pour participer au processus d'élaboration et de décision concernant ces projets. Et au final d'être impuissants face à ce qu'ils qualifient de techno-structure.

Les processus d'élaboration et de décision sont donc en plein bouleversement et leur stabilisation sous une forme nouvelle et efficace se dessine lentement. C'est un changement culturel profond qui est à l'œuvre, qui connaît des réticences fortes et des acteurs de plus en plus fragmentés.

Dans le domaine qui nous préoccupe, l'administration a longtemps continué à travailler selon les mêmes principes :

- Définition de l'intérêt général
- Maîtrise des solutions techniques
- Faible consultation des citoyens, voire absence de participation
- Faible transparence de l'information

Ses pratiques évoluent, lentement et au prix de conflits récurrents avec les riverains. La création de l'ACNUSA est d'ailleurs symptomatique de ses difficultés à évoluer, et faire face à ces demandes nouvelles : n'étant plus crédible et surtout impartiale aux yeux des riverains, il a fallu désigner une autorité administrative indépendante pour restaurer le dialogue avec des riverains devenus méfiants et plus radicaux en l'absence de toute prise en compte de leurs revendications.

Là où l'ACNUSA joue aujourd'hui un rôle primordial, c'est dans l'évolution de la culture des parties prenantes et en premier lieu de l'administration. Elle est considérée comme un aiguillon, un empêchement de tourner en rond, qui fait changer les comportements, les attitudes, les modes de travail, les processus de décision. C'est un effet non négligeable que nous illustrerons par deux exemples :

- La première illustration de ce changement que représentait l'ACNUSA est la réorganisation de la circulation aérienne en Ile de France : tous les acteurs reconnaissent que l'ACNUSA, par ses demandes aux services de la DGAC de représentation cartographique et de quantification du nombre de personnes survolés, sans compter la mise en place des groupes de suivi, a fait évoluer le projet de manière positive et a permis un meilleur dialogue entre les parties prenantes. Elle a ainsi contribué à changer les modes de travail de la DGAC.
- Le deuxième exemple est l'institution par la DGAC d'un comité des élus pour suivre les problèmes des nuisances sonores aéroportuaires, qui fait suite à une première réunion fin 2004 où la DGAC avait convié des élus d'Ile de France. Cette ouverture vers l'extérieur est symptomatique d'une évolution positive, mais qui se fait peut être encore plus de manière réactive que proactive.

Il reste certainement encore du chemin à parcourir pour changer les mentalités et pour que dialogue, concertation, voire négociation soient des principes de base de l'action de ces acteurs. Aujourd'hui, il ne semble pas que ces principes soient partagés encore par tous.

L'évolution culturelle produite par l'action de l'ACNUSA touche aussi les riverains et les associations qui les représentent : la prise en compte des revendications conduit nécessairement à une demande de comportement plus responsable, qui se caractérise par l'acceptation de la négociation et donc du compromis.

5.5. Une faible contribution à la résolution des conflits

La diminution des nuisances sonores aéroportuaires et la résolution des conflits locaux sont sans aucun doute les effets les plus attendus, notamment par les riverains, de l'action de l'ACNUSA, bien qu'ils ne s'agissent pas d'objectifs explicites pour elle.

Force est de constater que le travail de l'ACNUSA, qui a produit des résultats significatifs, peine à se vérifier au niveau des impacts dans ce domaine.

Trois cas de figures se présentent :

- Sur les plateformes où le dialogue existe ou a été restauré avant la création de l'ACNUSA (cas de Nice par exemple), l'action de l'Autorité a permis de renforcer ce dialogue, de lui fournir des bases plus solides pour avancer, de le canaliser.
- Sur les plateformes où des difficultés majeures persistent (cas de Paris-Charles de Gaulle et Toulouse-Blagnac), le sentiment dominant est que le cadre fourni par l'ACNUSA n'est pas suffisant pour restaurer le dialogue ou diminuer les nuisances sonores.
- Quand le pouvoir de médiation de l'ACNUSA a été sollicité, ce qui a été le cas sur la plateforme de Bâle-Mulhouse (qui reste à ce jour la seule réelle médiation effectuée), l'intervention de l'ACNUSA a permis de renouer un dialogue entre les parties dans un contexte complexe. Néanmoins, la concrétisation de ce travail par des actions opérationnelles reste toujours à faire, alors que la médiation date de fin 2000.

Notre interprétation de cette situation n'est pas négative pour l'ACNUSA ; cela démontre simplement que les forces extérieures à son action sont plus importantes par rapport à son champ de compétences et ses pouvoirs qui restent trop limités en la matière. Son implication locale n'est pas suffisante en l'état pour pouvoir faire bouger ces rapports de force. Pourtant, quand elle est impliquée localement, il semble qu'elle soit en mesure de faire évoluer la situation.

A notre sens, cela démontre que fournir un cadre national pour favoriser le dialogue n'est pas suffisant et que l'ACNUSA ne peut se contenter de cette situation. Certes, ce n'est pas à l'Autorité de s'imposer là où on n'a pas souhaité sa présence ; les acteurs locaux restent très largement responsables de leur situation.

En revanche, ce statu quo reste dangereux pour l'ACNUSA dont on attend des résultats là où elle ne peut pas en fournir : cela conduit à éroder le capital confiance dont elle dispose, surtout auprès des riverains, qui finissent par avoir le sentiment d'une Autorité impuissante et rendue responsable d'une situation qu'elle ne contrôle pas.

6. Réponses aux questions d'évaluation

Pour synthétiser notre jugement sur l'action de l'ACNUSA, nous proposons de reprendre une à une les questions qui étaient formulées dans le cahier des charges, en suivant les 6 critères d'évaluation qui avait été définis. Nous avons cependant « sorti » les questions qui relevaient de préconisations, pour les traiter dans le chapitre suivant consacré aux propositions.

6.1. Pertinence

Les objectifs visés par la création de l'Autorité sont-ils encore valables ? Correspondent-ils aux attentes et priorités des riverains et des autres parties concernées ?

Les objectifs fixés à l'ACNUSA touchaient globalement à quatre domaines :

- L'impartialité et la fiabilité de l'information
- Le respect des règles instituées
- L'adaptation de la réglementation aux besoins des riverains
- La restauration de la concertation

La finalité de l'ACNUSA étant de concilier le développement du transport aérien et la maîtrise des nuisances sonores aéroportuaires.

La pertinence de ces différents objectifs reste entière ; ce qui a fondamentalement changé, c'est qu'une partie de ces objectifs sont atteints ou en passe de l'être (voir section sur l'efficacité). D'autres ne le sont pas complètement (comme la restauration de la concertation) et nécessitent d'être encore travaillés.

De ce fait les attentes vis-à-vis de l'ACNUSA évoluent et les riverains attendent aujourd'hui de l'ACNUSA qu'elle contribue directement à l'amélioration de la situation locale, ce qui veut dire diminution des nuisances sonores.

D'autres thématiques sont apparues depuis la création de l'ACNUSA qui pourraient être traitées par celle-ci selon certains acteurs :

- La pollution de l'air qui est un enjeu croissant pour les populations riveraines
- La santé publique (en lien avec les problèmes de bruit et de pollution)

Sur ce dernier point, il faut noter que l'ACNUSA a déjà plaidé pour la prise en compte des normes de l'OMS pour la définition de la nuit (8 heures consécutives). Enfin, certains souhaiteraient que l'ACNUSA puisse intervenir sur les aéroports mixtes (civil/militaire).

Globalement, nous considérons que la finalité de l'ACNUSA reste un enjeu fort pour le futur. A l'intersection des champs économique et environnemental, les acteurs sont quasi unanimes pour dire que l'ACNUSA ne doit pas devenir une autorité de régulation du transport aérien. Il n'en reste pas moins que les acteurs professionnels attendent de l'ACNUSA une meilleure prise en compte de la problématique économique.

6.2. Cohérence

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

L'ACNUSA est une autorité administrative indépendante qui dispose de pouvoirs relativement limités par rapport à d'autres autorités, essentiellement de type consultatif (des avis simples) et de recommandations.

Si par missions, nous entendons les 4 objectifs principaux mentionnés ci-dessus et par compétences les pouvoirs dont dispose l'Autorité, nous estimons que l'ACNUSA ne peut pas en l'état atteindre l'ensemble des objectifs qui lui ont été fixés. La cohérence n'est donc pas totale, et les difficultés principales sont essentiellement les suivantes :

Le fait de ne disposer que d'un pouvoir d'avis simple ne lui permet pas de remplir complètement sa mission en matière de restauration de la concertation, ni en matière de prévention ou de limitation des nuisances (l'adaptation de la réglementation aux besoins des riverains). En effet, elle ne peut que constater les dysfonctionnements des Commissions Consultatives de l'Environnement qui sont pourtant l'organe central de la concertation actuellement ; tout comme elle ne peut que constater le choix des valeurs les moins protectrices pour les Plans d'Exposition au Bruit. C'est une source d'incohérence réelle par rapport à deux de ses missions.

Par ailleurs, comme nous l'avons constaté, ses recommandations sont mises en œuvre avec des délais très variables. Quand une recommandation n'est pas mise en œuvre au bout de deux ans, on peut considérer que toutes les volontés ne sont pas réunies pour mener à bien le travail. La logique voudrait donc qu'au minimum un délai soit donné, au-delà duquel une argumentation détaillée soit fournie pour expliquer les retards d'application ou la non mise en œuvre. Il n'est pas question de remettre en cause les équilibres entre une autorité qui reste consultative et une administration qui détient le pouvoir de décision. Cependant, si l'ACNUSA ne peut pas remplir de manière satisfaisante sa mission, il est nécessaire d'en connaître les facteurs explicatifs.

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

La logique de travail de l'ACNUSA a été bien comprise par les acteurs rencontrés ; certains ont cependant des difficultés à percevoir les limites des compétences et du champ d'action de l'Autorité.

Donc globalement, l'action est considérée comme cohérente. Certains estiment néanmoins qu'elle pourrait aller plus loin pour diminuer les nuisances sonores et résoudre les conflits existants.

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

Mis à part les moyens juridiques qui sont fixés par la loi et qui doivent donc être renvoyés à la première question sur la cohérence, les acteurs ont tendance à estimer que les moyens humains et financiers en l'état actuel des compétences de l'ACNUSA sont suffisants. Ils reconnaissent pourtant que ceux-ci sont limités, pour au moins deux motifs :

- L'ACNUSA a des moyens limités pour faire ses propres études ce qui la conduit à passer commande aux différents services d'études techniques de la DGAC (STAC – service technique de l'aviation civile).
- Les visites de terrain sont limitées aussi parce que les moyens sont limités, et pas uniquement pour préserver le recul nécessaire.

De notre point de vue, les moyens humains et financiers sont suffisants pour les missions relatives à la production de recommandations, d'avis et à l'exercice du pouvoir de sanction. Pour les missions de concertation et de médiation, les moyens étaient limités pour une présence forte au niveau local, mais suffisants dans le cadre de la méthode de travail retenue. Les pouvoirs juridiques sont limités pour obtenir les résultats attendus.

6.3. Efficacité

Dans quelle mesure les objectifs ont-ils été atteints ?

Les analyses et faits exposés au cours des deux précédents chapitres de ce rapport montrent que les objectifs opérationnels fixés à l'ACNUSA sont très largement atteints au niveau des résultats. Les points forts sont sans aucun conteste le nombre de recommandations finalement mises en œuvre, même si les délais ont été longs (plus de 40 sur les 50 émises) et le très faible nombre d'avis négatifs (deux sur plus de 40). L'ACNUSA a permis la mise en place d'un cadre cohérent de gestion des nuisances sonores aéroportuaires. Dans le cadre institutionnel actuel, la majeure partie du travail à accomplir est aujourd'hui aux mains des acteurs locaux, même si on peut douter de leur capacité à dépasser les clivages actuels.

Cela montre clairement l'efficacité de l'ACNUSA au niveau des résultats de son action.

Le bilan est forcément plus contrasté au niveau des effets produits, puisque les acteurs locaux (gestionnaires, administration, élus, associations, professionnels de l'aviation) ont une part prépondérante dans la transformation de ces résultats en effets durables.

A ce niveau, il semble évident que l'ACNUSA a permis le rétablissement d'une information impartiale et fiable, bien relayée par les acteurs locaux (notamment par les gestionnaires).

Des efforts ont été réalisés dans le domaine des conditions d'exploitation et de survol, mais dans un secteur où il est plus que probable que le trafic ira croissant, il ne faudra certainement pas compter uniquement sur le progrès technique ou la croissance de l'emport pour concilier développement du transport aérien et maîtrise des nuisances sonores aéroportuaires.

Pour ce qui touche à l'adaptation de la réglementation aux besoins des riverains, l'ACNUSA a clairement affirmé la direction à suivre, mais n'est pas suffisamment entendue : cela est vrai tant pour l'application des PEB que pour l'aide à l'insonorisation des riverains.

Enfin, le volet concertation aurait certainement être plus développé, au-delà du respect du bon fonctionnement des instances. Mais compte tenu de sa jeunesse, de ses moyens humains et financiers limités, il était probablement difficile d'aller plus loin, surtout en l'absence d'une réelle demande des acteurs locaux.

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 ?

Les études confiées à M. de Froment ont permis de comprendre jusqu'où l'ACNUSA pouvait aller en matière juridique. De sorte, et n'étant pas des spécialistes du droit (ni les interlocuteurs rencontrés), il est difficile de porter un jugement circonstancié sur cette question. Nous estimons néanmoins que ces études ont été utilisées au mieux.

Pour ce qui touche aux procédures de travail, nous avons mis en évidence que réunions préparatoires, visites, capacité d'écoute avaient été des éléments clés de la réussite de l'ACNUSA. De fait si, finalement, aussi peu de recommandations restent orphelines, c'est sans aucun doute lié aux procédures de travail de l'Autorité.

Nous estimons que l'organisation de réunions multilatérales aurait été bénéfique, surtout pour restaurer la concertation locale. Finalement, les acteurs ne disposent que d'un seul cadre de discussion, les CCE, ce qui n'est pas forcément suffisant pour se comprendre, se connaître, amorcer un dialogue, développer des solutions communes.

6.4. Efficience

Les objectifs ont-ils été atteints au meilleur coût pour l'Etat ? Comment obtenir plus d'effets à moindre coût ?

L'ACNUSA est une autorité avec un budget faible, d'environ 1 million d'euros par an. Il est toujours envisageable de considérer des sources d'économies, mais celles-ci seraient minimes. De fait, la question de l'efficience ne se pose que si on considère l'option de la non existence de l'ACNUSA. Peut-on alors croire que l'administration aurait pu remplir les mêmes objectifs à un coût égal ou inférieur ?

Compte tenu des difficultés dans lesquelles elle se trouvait au moment de la création de l'ACNUSA et de sa lente évolution culturelle en terme de transparence, de pratique de la concertation pour ne prendre que deux des aspects les plus évidents, nous doutons d'une quelconque capacité à atteindre les mêmes objectifs avec des économies substantielles.

Enfin, il ne faut pas oublier que l'ACNUSA, de par son pouvoir de sanction, est en fait un contributeur net au budget : plus de 2 millions d'euros d'amendes ont été perçus en 2004.

6.5. Notoriété

Appréciation de l'indépendance de l'Autorité ; appréciation de sa compétence ; reconnaissance de son rôle d'écoute et de médiation

Pour synthétiser les résultats de l'analyse exposée section 4.2.1, nous estimons que l'indépendance de l'autorité est réelle : ses prises de décision et ses recommandations montrent une autonomie forte vis-à-vis de l'administration et du pouvoir politique. Le fait qu'elle soit souvent considérée comme dérangeante en est un signe.

Cette indépendance est cependant sujette à caution pour certains pour des questions matérielle : un budget qui passe par le ministère de l'équipement et des transports et des locaux mis à disposition par la DGAC nourrissent la suspicion.

Enfin, cette indépendance n'est pas forcément synonyme d'impartialité aux yeux des acteurs, surtout professionnels : l'ACNUSA serait plus représentative des intérêts des riverains que de ceux des professionnels. Sur ce dernier point, nous souhaitons mettre en perspective deux éléments :

- Les riverains n'ont pas été écoutés pendant des années, et il s'agit d'un retour à un juste équilibre.
- Les acteurs professionnels ont d'autres moyens, bien plus puissants, pour faire entendre leur voix.

La compétence de l'ACNUSA est reconnue par la grande majorité des acteurs, surtout au travers de son président et de son équipe. Nous considérons que le niveau d'expertise sur un sujet complexe atteint en quelques années est réel et ne peut être nié.

Enfin, son rôle d'écoute est reconnu, tant pour les élus, les riverains que l'administration. Les professionnels du transport aérien la juge moins disponible.

De notre point de vue, c'est un point fort de l'ACNUSA, qui a été cultivé par son président.

En revanche, son rôle de médiateur n'est pas reconnu, seuls les acteurs d'une plateforme ayant demandé son intervention. L'impression est que l'ACNUSA n'a pas souhaité intervenir trop avant dans les débats locaux pour préserver son indépendance et le recul qu'elle jugeait nécessaire pour des prises de positions neutres.

Nous considérons que la médiation de l'ACNUSA est pourtant un paramètre clé pour restaurer le dialogue là où il a été rompu et trouver les solutions de compromis qui puissent satisfaire chacun.

6.6. Utilité

Appropriation et mise en œuvre des recommandations de l'Autorité par les parties prenantes ; influence de l'Autorité sur les conditions du débat public.

Comme nous l'avons montré, le travail de l'ACNUSA a été clairement utile. Ses recommandations, dans leur grande majorité, ont été mises en œuvre par les parties prenantes. Seule une petite dizaine de recommandations, sur les cinquante émises, n'a pas été adoptée pour le moment. Mais le travail de l'ACNUSA est un travail de longue haleine qui demande suivi et persévérance. A force de travail et de discussion, l'ACNUSA a souvent fini par emporter la conviction des parties prenantes.

La référence aux travaux de l'ACNUSA est constante : les parties prenantes ont trouvé une source de légitimité à leurs discours et à leurs actions. Au cours des Commissions Consultatives de l'Environnement, il est fréquent que les intervenants s'y réfèrent pour justifier leurs positions.

Néanmoins, comme nous le soulignons pour la médiation, il reste des plateformes où le dialogue est encore très difficile et où le débat n'est pas serein et où l'ACNUSA n'a pu peser pour faire évoluer la situation.

Le débat public local est animé par des individus et non des institutions. Cela lui confère une fragilité que l'ACNUSA devrait chercher à limiter.

7. Propositions

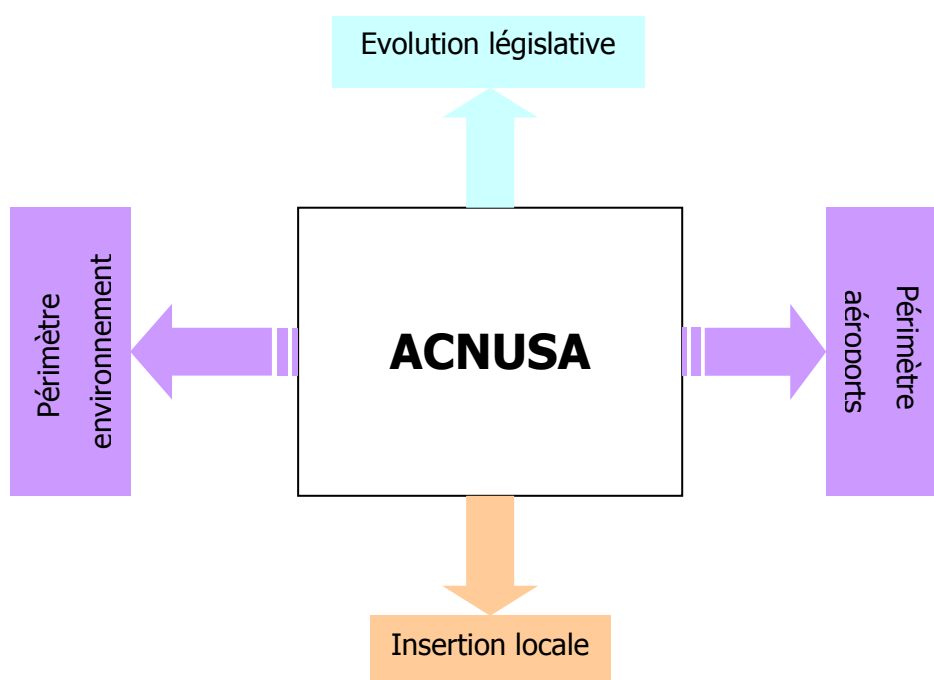
Les propositions que nous formulons ont été discutées et validées avec le comité de pilotage. Plus que de simples recommandations, ces propositions ont vocation à présenter les termes du débat pour l'évolution des activités de l'ACNUSA.

Elles se doivent de répondre aussi à la question suivante qui était formulée dans le cahier des charges : Pourrait-on obtenir plus d'effets avec d'autres moyens juridiques et/ou des procédures différentes ?

Nous proposons de présenter ces propositions selon 3 directions :

- L'amont : l'évolution législative
- L'aval : l'insertion au niveau local
- L'horizontal : l'évolution du périmètre d'intervention

Ces trois axes peuvent être synthétisés sur la base du schéma suivant :



Ces trois axes d'évolution doivent être considérés comme des possibles. Nous détaillerons pour chacun leur faisabilité, l'horizon temporel auquel il est raisonnable de penser qu'ils puissent être mis en œuvre et leur pertinence stratégique.

7.1. L'évolution législative

L'évolution législative semble souhaitable pour deux raisons :

- Donner à l'ACNUSA les moyens d'avoir un meilleur contrôle sur le fonctionnement des procédures et institutions
- Favoriser le respect des engagements pris.

Cette évolution est demandée par de nombreux acteurs pour une meilleure cohérence d'ensemble de l'action de l'ACNUSA.

Les idées développées ci-dessous ne font que confirmer les propositions qui avaient été faites par M. Bernard de Froment, suite à l'étude qu'il a réalisé sur le sujet à la demande de l'Autorité ; propositions qui avaient été reprises dans le rapport d'information des députés Gonnot et Favennec « Quelle politique aéroportuaire à l'horizon 2020 ? »¹².

Trois propositions peuvent donc être formulées en la matière. Elles reposent toutes sur le principe que l'ACNUSA doit être considérée comme le garant de l'intérêt qui s'attache à ce que les aéroports fassent le moins de bruit possible. Donc l'Autorité aurait un intérêt à agir à l'égard de l'ensemble des décisions administratives qui auraient pour effet d'aggraver les nuisances sonores aéroportuaires.

7.1.1. Transformer les avis simples en avis conformes

Aujourd'hui, l'ACNUSA ne dispose que d'un pouvoir de formulation d'avis simple. L'administration ou l'exploitant peut donc éventuellement passer outre, même si cela est peu arrivé jusqu'à présent.

Pourtant, s'agissant de l'amélioration des conditions de vie des riverains actuels (les PGS) et futurs (les PEB), de manière à s'assurer que ces documents permettront soit de diminuer la gêne sonore, soit de ne pas l'aggraver, il semblerait nécessaire que l'ACNUSA puisse obliger les acteurs locaux à se conformer à son avis.

Pour reprendre les termes de l'étude de M. de Froment : « *Cette association de l'ACNUSA à l'élaboration des PGS et PEB est doublement insuffisante, parce que l'autorité administrative compétente pour élaborer ces plans (le préfet) n'est jamais tenue de suivre l'avis exprimé par l'Autorité, ni en ce qui concerne le contenu de ces plans, ni pour décider de les mettre en révision. Or, il s'agit de questions fondamentales pour les riverains d'aéroports, qu'ils soient actuels ou futurs et il importe que l'avis exprimé par l'Autorité sur ces plans lie l'administration. De façon, en particulier, que de nouvelles populations ne soient pas installées dans des zones de bruit fort, tout simplement parce que les communes et le préfet n'auraient pas été en mesure de résister aux pressions locales des propriétaires de terrain, promoteurs et mêmes candidats à l'accession à la propriété au meilleur prix.* »

Comme suggéré par cette étude, l'avis conforme doit être limité aux 10 aéroports dits Acnusés.

La contrepartie de cette solution est qu'elle risque de limiter la flexibilité qui avait été introduite dans la loi pour les valeurs limites des différentes zones des PEB et PGS. De fait, plutôt que donner à l'ACNUSA un pouvoir d'avis conforme en la matière, il vaudrait mieux réfléchir à une modification de la loi si le parlement souhaite fixer des valeurs uniques.

¹² Assemblée nationale, Juillet 2003.

7.1.2. Donner un pouvoir de mise en demeure et d'injonction

Deux problèmes se posent à l'ACNUSA :

- Le respect des restrictions d'exploitation édictées par arrêté
- Le bon fonctionnement des Commissions Consultatives de l'Environnement

Pour ce qui est du premier problème, la seule solution existante est le dispositif de sanctions, dont on a vu les limites, tant par sa lenteur que par l'absence de caractère pédagogique. Pour le second, il n'y a pas de solution, sauf à rappeler systématiquement dans le rapport annuel les difficultés existantes.

En cas de difficultés, l'ACNUSA pourrait donc saisir le juge du tribunal administratif qui statuerait en référé pour faire exécuter les règles édictées (réunion de la CCE ou restrictions d'exploitation).

Il pourrait en être de même en cas de mesure administrative dont l'ACNUSA jugerait qu'elle aggraverait les nuisances sonores aéroportuaires.

7.1.3. Obliger l'administration à répondre aux demandes de l'Autorité

De manière à réduire les délais relativement importants de mise en œuvre des recommandations qui ont été constatés, qui peuvent s'apparenter en refus implicite d'agir par moment, le rapport Gonnot suggérait l'évolution suivante que nous reprenons :

- Prévoir un délai de réponse impératif, fixé par l'ACNUSA ;
- Prévoir expressément d'évoquer dans le rapport public les difficultés rencontrées.

Il nous semble aussi qu'à défaut de mettre en œuvre la recommandation, l'administration devrait apporter les justifications nécessaires expliquant pourquoi elle ne peut pas s'y conformer.

7.2. **L'évolution du périmètre d'intervention**

Un élargissement du périmètre d'intervention de l'ACNUSA est envisageable, dans deux directions, qui ne sont pas opposées mais qui devraient être étudiées au regard des moyens dont pourrait disposer l'autorité.

Ces deux propositions ont été formulées par plusieurs interlocuteurs rencontrés mais aussi sur la base d'une analyse des enjeux émergents du transport aérien.

7.2.1. L'extension à l'ensemble des nuisances environnementales

Cette extension du périmètre d'intervention de l'ACNUSA se justifierait par le simple fait que si les riverains n'obtiennent pas satisfaction sur la limitation des nuisances sonores aéroportuaires directement, ils chercheront d'autres moyens pour arriver à leurs fins, ce qui est tout à fait logique.

Ainsi, on voit émerger de plus en plus fréquemment des demandes d'études épidémiologiques pour démontrer l'impact sanitaire des nuisances sonores aéroportuaires. Cette demande a par exemple été actée par le préfet de la région Ile de France lors de la CCE de juin 2005.

Par ailleurs, d'autres riverains souhaiteraient que soit étudié l'impact de l'activité aérienne sur la pollution atmosphérique locale. Parce qu'il s'agit d'un sujet émergent et

soumis à controverse, la logique de prévention voudrait que l'on puisse analyser sereinement le problème avant que des conflits éclosent.

Il ne serait pas totalement illogique que l'ACNUSA qui a développé une expertise dans le domaine de l'environnement du transport aérien puisse être chargée de ce dossier.

Nous voudrions enfin souligner que la mise en cohérence des périmètres des Commissions Consultatives de l'Environnement et de l'ACNUSA serait certainement source de simplification et de synergies.

7.2.2. L'extension aux aéroports mixtes

Quelques acteurs ont aussi formulé l'idée que l'ACNUSA puisse s'occuper des nuisances sonores liées aux aéroports mixtes, qui gèrent à la fois un trafic commercial et un trafic militaire. Cette idée n'est somme toute pas nouvelle, ayant été soulevée dès les débats parlementaires précédant la création de l'ACNUSA, puis rappelée dans le rapport d'activité de 2003 de l'ACNUSA.

Dans un souci de cohérence, comme des CCE peuvent être créées sur des aéroports mixtes, l'ACNUSA pourrait aussi se saisir de ce dossier. Cela nécessiterait néanmoins une évolution législative, dans le cadre de la directive européenne 2002/49 sur l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement. Une analyse plus poussée serait nécessaire, notamment pour vérifier la complémentarité ou non avec la Commission mixte « Défense-Environnement ».

Certains pouvaient aussi suggérer une extension à l'aviation légère, qui ne nous semble pas compatible, ni avec la législation actuelle ni avec le mode organisationnel actuel de l'ACNUSA, compte tenu du nombre élevé d'aérodromes.

7.3. **L'insertion au niveau local**

Depuis sa création, l'ACNUSA a permis l'élaboration d'un cadre global de maîtrise des nuisances sonores aéroportuaires. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre relatif aux effets, une des difficultés auxquelles est confrontée l'Autorité est l'absence d'effets visibles en matière de restauration du dialogue sur les plateformes où les conflits sont les plus forts.

Nous avons mis en évidence par ailleurs la fragilité du dispositif d'ensemble, qui fonctionne avec des individus et non des institutions. C'est à notre sens un problème pour toutes les plateformes :

- Rien ne permet de dire qu'un changement d'interlocuteur ne va pas détériorer le climat de confiance qui avait été instauré. Les relations de confiance entre individus sont importantes mais longues à mettre en place et fragiles par définition.
- Et pour les plateformes où le dialogue est délicat, qui ne reporte pas la faute sur un interlocuteur jugé sectaire, méprisant, jusque-boutiste, ... ?

Il nous semble que l'ACNUSA a un rôle clé à jouer pour stabiliser ces systèmes de relations sous plusieurs formes.

7.3.1. Un retour systématique des visites annuelles

Une première demande simple, formulée par nombre d'interlocuteurs, est que l'ACNUSA fournisse un compte rendu, même sommaire des visites qu'elle organise sur

les plateformes. Cela pourrait se faire par écrit, sans attendre le rapport annuel, comme cela pourrait se faire en fin de visite par un rapide « débriefing » avec les différentes institutions rencontrées. Cette deuxième solution, qui se rapproche de la deuxième recommandation, nous semblerait plus pertinente pour favoriser le dialogue.

7.3.2. Des échanges multilatéraux

L'ACNUSA a fonctionné jusqu'à présent sur la base de relations bilatérales. Dans des situations où les acteurs n'osent pas s'exprimer ouvertement, ce mode de consultation est tout à fait légitime, et il est certain qu'il devra continuer à être utilisé.

Cependant, il semble possible et même souhaitable de favoriser les échanges entre acteurs. Il ne s'agit pas de se substituer à la CCE, mais force est de remarquer que la CCE n'est pas une instance de dialogue, c'est un organe de consultation qui se réunit au mieux deux fois par an. De plus, sur certaines plateformes, son périmètre pose question, notamment pour une bonne prise en compte des survols. On ne peut construire une concertation sur ces bases.

Certes là où le dialogue existe, les acteurs se rencontrent plus régulièrement, mais c'est justement là où il ne fonctionne pas que l'ACNUSA a un rôle à jouer encore plus important.

Nous suggérons donc que l'Autorité puisse faire plus de place à ce mode de consultation, même au sein de ses locaux.

7.3.3. La formation et la sensibilisation

Enfin, il apparaît essentiel que l'ACNUSA, en tant que garante de la prévention des nuisances sonores aéroportuaires, puisse développer son action de formation et de sensibilisation.

Il faut en effet pouvoir sensibiliser largement les différents acteurs (au-delà de la seule CCE) et créer une culture commune et pérenne qui dépasse les quelques personnes clés du dispositif pour être sûr que les acquis à court terme ne soient rapidement remis en cause. De plus, une connaissance partagée est une des clés du succès pour un dialogue entre les différentes parties prenantes et pour amener celles-ci à la négociation.

Pour assurer cette formation/sensibilisation, nous proposons que l'ACNUSA organise une fois par an sur chaque plateforme une journée d'information qui permette d'approfondir les connaissances des différents acteurs (notamment en offrant des comparaisons avec les autres plateformes) et qui puisse faire un point sur le suivi des actions en cours.

Cette journée pourrait être ouverte à un public plus large que celui des CCE, et pourrait être divisé en deux parties :

- Matinée : exposés de différents acteurs (le métier de contrôleur, les nuisances chez soi, la gestion d'un aéroport, l'économie du transport aérien, le rôle de l'ACNUSA ...)
- Après-midi : suivi des problèmes de l'année écoulée et actions réalisées (explication d'une déviation de trajectoire, les progrès réalisés en matière d'insonorisation des logements, ...)

Cette journée ne viendrait pas en substitution des visites annuelles, n'ayant pas le même objectif : les visites annuelles traitent du court terme, la journée de sensibilisation a pour finalité de créer des conditions favorables pour le moyen terme (création d'une culture de maîtrise des nuisances sonores et de la concertation).

Nous voudrions aussi mettre en avant le fait que ces journées n'ont pas vocation à traiter uniquement des problèmes technico-environnementaux. Une des clés est aussi une meilleure compréhension et discussion des enjeux économiques. Dans une perspective de développement durable, il ne faut pas, à notre avis, décomposer le problème en tranches mais bien assurer une transversalité et une intégration des différents points de vue : économique, environnemental, social.

Enfin, pour s'assurer d'une diffusion efficace de l'information fournie au cours de cette journée de débat, il semble essentiel d'assurer un relais de communication avec la présence de la presse locale.

8. Annexes

8.1. Liste des personnes rencontrées

Les personnes suivantes ont été rencontrées dans le cadre d'entretiens individuels.

Nom	Organisme	Position
ARMANGAU Jean-Paul	USAC-CGT	Secrétaire Général
AUGUIN Patrick	SNPL	Président
AZAIS Claude		ancien membre ACNUSA
AZAM Claude	METL	ex chef service bases aériennes
BLAZY Jean-Pierre	Assemblée Nat.	Député Maire de Gonesse
BRUNEAU Eric	DGAC	Resp. mission environnement DSNA
CARMES Joëlle	Ministère Santé	Chef du bureau "Bâtiments, Bruit et Milieu de Travail"
CROIZER Delphine	ACNUSA	Resp. pôle juridique
DELCAMPE David	DG ENV	Unité qualité Air et transport
DESBENOIT Jean-Pierre	DGAC	Chef de la division approche et environnement à la DNA
DUCAMP Michel	FNAM	Affaires techniques et aéroportuaires
EZANNO Yves	BAR	Secrétaire général
de FROMENT Bernard	Conseil d'Etat	Conseiller d'Etat, conseil juridique de l'ACNUSA
GONNOT François-Michel	Assemblée Nat.	Député
HAMON Didier	ADP	Directeur environnement
LEFEVRE Gérard	DGAC	DAST, adjoint au directeur
LE FLOCH-FOURNIER Janine	ACNUSA	Secrétaire Générale
LEGRAND Jean-François	Sénat	Sénateur
LEPOUTRE Philippe	ACNUSA	Resp. pôle technique
LERON Roger	ACNUSA	Président
MARTIN Patrick	UPS	Responsable Europe
RAMONET Marcelle	CNB	Présidente, député
RIGAUDIAS Jean-Baptiste	Air France	Directeur environnement
ROHART Ronny	DG TREN	Chef de l'unité « Politique aéroportuaire et sécurité »
de SAINT AULAIRE Philippe	Airbus	Directeur environnement
VALENTIN Pascal	MEDD	Responsable mission bruit
WACHENHEIM Michel	DGAC	Directeur

Un entretien collectif a par ailleurs été réalisé avec l'ensemble des membres de l'ACNUSA.

Une table ronde a été organisée en présence des personnes suivantes :

Nom	Organisme	Plateforme représentée
M. GARCIA	CCI Lyon	Lyon-St Exupéry
M. RENOU	Comité des riverains de l'aéroport de Satolas	Lyon-St Exupéry
M. MARCONCINI	Comité de défense du quartier des habitants du carrefour Saint-Victoret	Marseille-Provence
M. GUERIN	Comité d'intérêts du quartier Saint-Henri	Marseille-Provence
M. OLIVER	CCI Marseille	Marseille-Provence
M. DUMFORT	Union départementale de protection de la nature	Nantes-Atlantique
M. BOUDAUD	DDE 44, service d'aménagement nantais	Nantes-Atlantique
M. OFFENSTEIN	Association OYE 349	Paris-Orly
M. RUFFIN	Maire de Lésigny (77)	Paris-Orly
M. NOGUES	CCI Strasbourg	Strasbourg-Entzheim

Des contributions écrites ont été reçues de la part de :

- L'association OYE 349
- Le Collectif CANAL et DIRAP / UFCNA
- L'Association Nantaise de Lutte contre le Bruit
- L'Union Fédérale contre les Nuisances de l'Aéroport de Strasbourg-Entzheim
- L'Union Départementale des Associations de Protection de la Nature, de l'Environnement et du Cadre de Vie en Loire-Atlantique

8.2. Liste des personnes rencontrées dans le cadre des études de cas

Aéroport de Paris-CDG	
M. BERMANN,	Pdt Association Vivre à Thieux
M. BLAZY,	Député maire de Gonesse (95)
M. BRUN,	Directeur de l'Aéroport de Paris-CDG
M. CARON,	Adjoint au Maire de Rueil-Malmaisons (92)
M. CRANSAC,	Directeur environnement du conseil général du Val d'Oise
M. CRUCIANI,	Président ADNA 92
M. DESBENOIT,	DGAC, Chef de la division approche et environnement à la DNA
M. DROY,	Maire du Mesnil-Amelot (77)
M. GOUPIL,	Ancien secrétaire général du SNCTA (jusqu'en 2004)
Melle HOCQUARD,	Responsable des affaires réglementaires et des affaires institutionnelles Fedex
M. HOUBART,	Vice Pdt Association CIRENA (78)

M. LANDAS,	Adjoint au Maire de Goussainville (95)
M. LANDRIEU,	Préfet Ile de France
M. LE GOFF et M. MACHU,	Associations ADEVA et CALME
M. LORRIAUX,	Directeur de la Maison de l'Environnement d'ADP nord
Mme NEROME,	Présidente Association ADVOCNAR
M. PLANCHOU,	Maire de CHELLES (77)
M. RIGAUDIAS,	Directeur environnement Air France
M. ROUX et M KINDT,	Environnement 93
M. TOURNAY,	Association AREC
Aéroport de Nice-Côte d'Azur	
M. ARINO,	Chargé d'études au service des bases aériennes
M. CANTERGIANI,	Responsable trafic Nice, délégué régional à l'environnement, Air France
Mme COTTER, M. JOSSE et M. MASSI,	Mairie de Cannes
M. de PLACE,	Directeur de l'aéroport
M. GUERIN,	Directeur environnement du conseil général des Alpes Maritimes
M. ORLET,	SNCTA
Mr PIRAUD,	Secrétaire général de la Préfecture des Alpes Maritimes
Mme PUGNAIRE,	Présidente du CAPSSA
M. SIVRY,	Chargé de mission environnement, DGAC
M. VALLIER,	Président du Comité de défense des quartiers Arénas-Californie-Ferber-La Vallière
Mme VANDROT,	Responsable du service environnement de la CCI
M. VETTORI, et M. CRISTINI,	Directeur environnement et ingénieur, Communauté d'agglomération de Nice
Aéroport de Bâle-Mulhouse	
Mr FINCK,	Président de l'ADRA (Association de défense des Riverains de l'Aéroport de Bâle-Mulhouse)
M. HERLIN,	Maire d'Hégenheim
M. IGRSHEIM,	Maire d'Hésingue et président de l'agglomération des trois frontières
M. LATSCHA,	Maire adjoint d'Hésingue
M. le DAIN,	Président de l'association DIC (Défense et

	Information du Consommateur)
M. STRIBY,	Conseiller général et maire de Michel-bach-le-bas
M. TSCHOPP,	Responsable service Environnement de l'aéroport de Bâle-Mulhouse
M. ZOELLE,	Premier maire adjoint de Saint Louis
Aéroport de Toulouse-Blagnac	
Mme BEER-DEMANDER, M. BOUDET, M. FREUDO, M. GUILLEN, Mme SALOME, M. SUNE,	Présidente et membres CCNAAT
M. COHADE,	Vice-président CCIT
M. DE BEAUPOIL DE SAINT AULAIRE,	Responsable environnement de Airbus
M. DE LA MESLIERE,	Directeur des opérations de l'aéroport Toulouse-Blagnac
M. DELTOUR,	Directeur logistique Air France Toulouse
M. DUFETELLE,	Adjoint au maire de Toulouse
Mme JULIA,	Service environnement de l'aéroport Toulouse-Blagnac
M. MARZIANI,	Conseiller Régional
Mme MAUREL,	Maire de Aussonne
M. SCHAFFER,	Attaché de direction, Air Méditerranée
M. SOULIE,	Responsable environnement de la Direction de l'Aviation Civile Sud
M. TERRAZZONI,	Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Toulouse
M. VERHNES,	Directeur de l'aéroport Toulouse-Blagnac
M. WARSIENIACK,	Président ADEA

8.3. Bibliographie

Titre	Auteurs	Année
Rapports d'activité annuels	ACNUSA	2000 à 2004
Plan de Gêne Sonore, effets du changement d'indice	ACNUSA	
Quelle politique aéroportuaire à l'horizon 2020	François-Michel Gonnot et Yannick Favennec, députés	2003
Aéroports	François-Michel Gonnot	2005
LOI n°85-696 DU 11 JUILLET 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes		1985
LOI n° 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit		1992
LOI n° 99-588 du 12 juillet 1999 portant création de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires		1999
Ordonnance n° 2004-1199 du 12 novembre 2004 prise pour la transposition de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement		2004
DIRECTIVE 2002/49/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement		2002
Décret n° 2002-626 du 26 avril 2002 fixant les conditions d'établissement des plans d'exposition au bruit et des plans de gêne sonore des aérodromes et modifiant le code de l'urbanisme		2002
Décret n° 98-335 du 30 avril 1998 modifiant le décret no 94-236 du 18 mars 1994 relatif aux modalités d'établissement des plans de gêne sonore institués par l'article 19-1 de la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit		1998
Arrêtés d'exploitation sur les différentes plateformes		
Lettre aux Riverains	Aéroport Nice Côte d'Azur	2001-2005
Charte pour l'environnement	Aéroport Nice Côte d'Azur	2000

Bilans de la démarche environnement	Aéroport Nice Côte d'Azur	2001-2004
Bulletins d'information semestriels du CPASSA	CAPSSA	1999-2005
Charte de qualité de l'environnement sonore de Paris-CDG	ADP	1998
Rapport d'activité et de développement durable	ADP	2004
Bilan 2004 du programme d'aide aux riverains	ADP	2005
Rapport environnement 2003-2004	Air France	2004
Rapports d'activité de l'ACNUSA	ACNUSA	2000, 2001, 2002, 2003, 2004
Charte environnementale de l'aéroport de Toulouse Blagnac	Aéroport de Toulouse	2003
Rapport d'activité de l'aéroport de Toulouse-Blagnac	Direction administrative et financière de l'aéroport de Toulouse-Blagnac	2003
Cinq sur cinq, lettre aux riverains de l'aéroport Toulouse-Blagnac	Aéroport de Toulouse-Blagnac	2003, 2004, 2005
Article « Quatre sites pour le nouvel aéroport toulousain »	Les Echos	14/01/2003
Article « Trois pistes de réflexion pour limiter les nuisances aériennes »	La Dépêche du Midi	06/02/2001
Site internet de l'aéroport de Toulouse-Blagnac	CCI	2005
Charte pour l'environnement de l'aéroport de Basel-Mulhouse : pour un aéroport respectueux de l'environnement	Euroairport	1996
Rapport environnement	Euroairport	2004
Bulletin environnement numéro 17	Euroairport	2005
Projet ILS 34 : une nouvelle procédure d'atterrissage	DGAC	2005
Motivations et impacts du projet ILS 34 : dossier de consultation	DGAC	2005
Bulletin de Liaison et d'Information du Consommateur N°66	DIC	2005
Bulletin de Liaison et d'Information du Consommateur N°64	DIC	2005

8.4. Sigles

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADP	Aéroports De Paris
CCAR	Commission consultative d'aide aux riverains
CCE	Commission consultative de l'environnement
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CDG	Abréviation de Paris–Charles-de-Gaulle
CNPN	Commission nationale de prévention des nuisances
DAC	Direction de l'aviation civile (interrégionale)
dB(A)	Décibel A : unité retenue pour représenter les sensibilités en intensité et en fréquence de l'oreille humaine
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
ILS	"Instrument landing system" : système de guidage radio-électrique
LAeq	Niveau continu équivalent de pression acoustique pondéré A
Lden	Level day evening night
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OMS	Organisation mondiale de la santé
PEB	Plan d'exposition au bruit
PGS	Plan de gêne sonore
SNCTA	Syndicat national des contrôleurs du transport aérien
SNPL	Syndicat national des pilotes de lignes
VITRAIL	VIualisation des TRajectoires et des Informations en Ligne
VPE	Volume de protection environnementale