

OMNES

"Réglementation aérienne : évolutions et perspectives"

8 décembre 2008

Les enjeux de la réglementation environnementale – Le défi de la maîtrise des nuisances sonores et de la transparence : le rôle de l'ACNUSA (Mme Ghislaine Esquiague) 1

**LES ENJEUX DE LA REGLEMENTATION ENVIRONNEMENTALE – LE DEFI DE LA
MAITRISE DES NUISANCES SONORES ET DE LA TRANSPARENCE : LE ROLE DE
L'ACNUSA**

Ghislaine ESQUIAGUE

Secrétaire générale adjointe de l'ACNUSA

Ancienne Secrétaire générale de l'INRETS

J'ai le plaisir de vous présenter Mme **Ghislaine Esquiague** qui nous fait l'honneur d'intervenir à notre séminaire OMNES. Elle a été longtemps la secrétaire général de l'INRETS, l'Institut National de la Recherche sur les Transports et leur Sécurité. C'est un institut composé de 600 personnes –une bagatelle !– avec des ingénieurs, des laboratoires de recherche et tout ce qui permet de rendre nos transports plus sûrs. Depuis peu de temps, Mme **Esquiague** a été nommée secrétaire générale de l'ACNUSA et c'est à ce titre qu'elle intervient. L'ACNUSA est l'Autorité de Contrôle des Nuisances Sonores Aéroportuaires. J'ai encore été récemment sur leur site Internet, très bien fait, où vous trouvez énormément de documentations, d'études, d'explications. Je vous conseille d'y aller.

Mme **Esquiague**, Je vous laisse la parole en vous remerciant de nous avoir rejoints.

Mme ESQUIAGUE.- Merci à vous. Bonjour à tous. J'interviens au nom effectivement de l'ACNUSA. Je suis en poste en tant que secrétaire générale adjointe pour le moment depuis le 1er octobre. C'est une prise de fonction très récente.

Le thème de l'exposé que l'on m'a demandé de faire était les enjeux de la réglementation environnementale. Je l'ai un peu restreint en indiquant que j'allais vous parler du défi de la maîtrise des nuisances sonores et de celui de la transparence. J'aimerais vous parler des missions de cette Autorité spécifique en Europe voire dans le monde qu'est l'ACNUSA. Pour commencer, bien évidemment, je vous montrerai –mais je pense que je n'ai pas besoin d'insister trop là-dessus– l'enjeu de la réglementation environnementale. C'est un enjeu essentiel pour le développement et l'avenir du transport aérien parce qu'effectivement, le transport aérien est un secteur économique particulièrement important en France. Quelques chiffres pour vous illustrer ce point. AIR FRANCE KLM, vous êtes bien placés pour le savoir, est dans les premiers rangs mondiaux. Aéroports de Paris est le sixième groupe aéroportuaire mondial et le deuxième européen. Roissy - CDG est le premier aéroport européen en nombre de mouvements et le deuxième en nombre de passagers. En 2007, plus de 121 millions de passagers ont emprunté les transports commerciaux aériens français.

Un mot aussi du fret qui est en forte croissance. Le fret par avion, en 1990, représentait 18 %, en 2000, 39 %. Je pourrais vous dire aussi un mot des emplois, ayant entendu à midi certains en parler, je sais que vous êtes particulièrement informés. Sur les aéroports franciliens, c'est plus de 100 000 emplois dans le transport aérien. Toutes les études montrent qu'à ces 100 000 emplois directs, s'ajoutent de l'ordre de 200 000 emplois induits. Un autre élément peut montrer l'importance du transport aérien dans l'économie : 8 des 10 communes franciliennes qui disposent de la richesse fiscale la plus importante, sont situées sur ou aux alentours des plateformes aéroportuaires.

Les prévisions de croissance du transport aérien sont positives. Toutes les études que nous pouvons consulter aujourd'hui, au niveau européen, mondial ou français, je vous renvoie notamment à tous les travaux du Conseil d'Analyse Economique sur les prévisions France 2025, affichent des prévisions de croissance très positives. L'OACI prévoit un taux annuel moyen de croissance de 4,6 % par an d'ici 2025, pour les passagers et c'est encore plus fort pour le fret. Le secteur aérien sur le moyen long terme est un secteur qui va continuer à se développer. même si aujourd'hui, on est dans un creux et que la crise financière a des impacts immédiats sur le transport aérien.

Cependant, on peut dire que c'est un secteur qui a effectivement beaucoup de succès mais qui en est d'une certaine manière victime. D'abord, il est un générateur de pollutions variées qui croissent avec l'importance du trafic. Pour autant, c'est un secteur qui a fait des progrès considérables en termes de performance environnementale. Un avion équipé de réacteurs, conçu au début des années 60, faisait autant de bruit que 125 A320. En 30 ans, un effort monumental a été fait en termes de recherche et d'application pour rendre les moteurs moins bruyants. La surface d'empreintes acoustiques au sol a été divisée par 7 en 30 ans. Aujourd'hui, les pollutions de l'air, du sol, des eaux, prennent aussi une place importante dans les préoccupations de nos concitoyens.

Pourquoi est-ce comme cela ? Parce qu'il y a un développement du trafic. Là aussi, quelques chiffres que vous retrouverez dans les études européennes disponibles aujourd'hui. Dans les principaux aéroports européens, 35 % des vols sont retardés d'au moins 15 minutes et toutes les prévisions laissent à penser que cela ira de pire en pire si des solutions ne sont pas trouvées. On estime le coût des retards pour les compagnies aériennes entre 1,3 et 1,9 milliard d'euros. Il y a des encombrements, et l'Union européenne considère que 6 % de la facture énergétique européenne sont liés à des problèmes d'encombrement des transports routiers et aériens. L'élément majeur que l'on retrouve dans toutes les analyses aujourd'hui, c'est qu'effectivement, on ne peut pas rester sur ces perspectives.

La croissance du trafic est forte et elle devrait continuer. Le problème, c'est le problème des encombrements, de la pollution, qui ne sont pas acceptables. On a l'impression que deux perspectives complètement divergentes se dessinent et tout le monde est d'accord aujourd'hui, pour dire qu'effectivement le développement et l'avenir du transport aérien sont subordonnés à la prise en compte des préoccupations environnementales et des nuisances que subissent les riverains, et qu'il faut arriver à une maîtrise de ces diverses nuisances.

Ceci pour vous dire qu'en fait, le choix du développement durable est un choix, impératif. Il faut que toutes les parties prenantes du transport aérien arrivent, ensemble, à trouver le chemin le plus consensuel possible pour satisfaire les exigences économiques, la compétitivité et le besoin de mobilité de nos concitoyens, mais en même temps, maîtriser toutes les nuisances environnementales qui, elles, sont de moins en moins acceptées.

La réglementation environnementale thème de l'exposé, peut être effectivement l'outil qui permettra de répondre à cette recherche du juste équilibre. Il faut qu'il y ait une approche équilibrée et que chacun puisse trouver satisfaction à ses propres préoccupations et objectifs.

Ces éléments de recherche d'équilibre, d'approche équilibrée ne sont pas nouveaux. En termes réglementaires, l'OACI a, dès 1970, cherché à définir les normes de bruit, la certification des aéronefs. Elle a défini l'approche équilibrée qui est aujourd'hui reprise par la Commission européenne comme par la législation française.

L'Approche équilibrée passe par 4 éléments :

- La réduction à la source des nuisances sonores. C'est déjà ce qui a été fait au travers de la recherche et de la maîtrise du bruit des moteurs notamment. De nouveaux investissements très

importants en termes de recherche devraient permettre d'aller vers des avions encore plus silencieux. On considère que c'est la première réponse, que c'est par là qu'il faut commencer.

- La deuxième piste, c'est la planification et la gestion de l'utilisation des sols, la maîtrise de l'urbanisation autour des aéroports.

- Ensuite, l'application des procédures dites à moindre bruit. A l'approche et au décollage, essayer d'utiliser les procédures les plus respectueuses des riverains.

- Et en dernier ressort, et tout le monde est d'accord sur cette ligne de conduite, c'est la restriction d'exploitation. Si on ne réussit pas par les autres voies, on passe à la restriction d'exploitation, à l'interdiction de certains vols.

Cette approche équilibrée a été complètement reprise dans la législation française et la réglementation européenne. Dans la législation française, pour que vous ayez quelques repères si vous souhaitez approfondir le sujet, trois grandes lois ont pour objet la lutte contre le bruit au voisinage des aéroports.

La loi du 11 juillet 1985, qui à titre préventif, a institué ce qu'on appelle les plans d'exposition au bruit (PEB), et limite l'urbanisation au voisinage des aéroports. Elle a institué également les commissions consultatives de l'environnement qui sont des lieux dans lesquels toutes les parties prenantes échangent et débattent de tout ce qui va se passer sur et autour de l'aéroport.

Ensuite, la loi du 31 décembre 1992 est aussi une loi essentielle dans le domaine de la lutte contre le bruit autour des aéroports. C'est une loi qui s'est voulue curative et qui organise un dispositif d'aide à l'insonorisation pour les riverains. Il y a du bruit, il y a des habitations, que peut-on faire ? On va aider les riverains à insonoriser leur logement. Donc, cette loi a institué, au-delà du plan d'exposition au bruit, ce qu'on appelle les PGS (plans de gêne sonore), qui permettent effectivement de définir les zones dans lesquelles le bruit se propage et qui sont des zones plutôt en longueur. Les riverains qui ont des logements dans ces zones, peuvent bénéficier d'une aide à l'insonorisation qui prend en charge, en règle générale, mais il y a toujours des exceptions, 80 % du coût des travaux et du diagnostic.

Enfin, la loi du 12 juillet 1999 a créé l'ACNUSA en réponse au besoin de dialogue, de transparence, de concertation autour de ce qui se passe près des aéroports.

Au niveau européen, il y a une directive très importante en termes de législation contre le bruit, c'est la directive 2002-30, relative à l'établissement de procédures concernant l'introduction des restrictions d'exploitation. Il n'y a aucune mesure générale au niveau européen mais des procédures de restrictions d'exploitation peuvent être prises au niveau local, concernant notamment l'utilisation des avions dits bruyants.

Cette directive 2002-30 va être révisée. Les constats que je vous présentais en début d'exposé montrant la poursuite du développement du trafic aérien, conduisent à une non-diminution du nombre de personnes gênées par le bruit, ces perspectives conduisent la communauté à mettre en révision cette directive 2002-30. La réglementation sera sans doute renforcée pour gérer cette croissance du bruit.

Un règlement important est également à signaler, c'est le règlement 71-2008 qui a créé l'entreprise commune Clean Sky. Il correspond à un investissement très fort de la communauté dans la recherche. pour continuer à diminuer les nuisances dues au transport aérien.

Je voudrais à ce stade de l'exposé ajouter un mot sur le bruit et la gêne, il faut bien comprendre que les problèmes sont difficiles à résoudre, parce qu'effectivement, le bruit et la mesure du bruit ne traduisent pas la gêne ressentie par les riverains. C'est important, parce que

vous pourriez vous dire finalement que par rapport aux avions des années 60, le bruit des avions a aujourd'hui considérablement diminué. C'est vrai que selon les indicateurs très globaux, plus de trafic n'induit pas, quand on se place du côté des acteurs de l'aérien, plus de bruit. Pour autant, les problèmes avec les associations de riverains sont toujours aussi forts, car la gêne existe.

La gêne est beaucoup plus personnelle, elle est liée à des facteurs extrêmement complexes. Plusieurs études montrent que le fait que vous soyez propriétaire ou non de votre logement a un impact ; le fait que vous soyez un homme ou une femme ; actif ou inactif ; votre niveau de revenu a aussi un impact. Tous ces éléments ne sont pas pris en compte par les indicateurs de mesure de bruit, qui sont des indicateurs de mesure uniquement physiques. Tous les efforts pour essayer d'améliorer les indicateurs n'arrivent pas à traduire cette gêne. Et les études faites notamment à l'INRETS sur la gêne ressentie par les riverains d'aéroport montrent très peu de corrélation entre le bruit et la gêne. Certaines personnes sont extrêmement gênées alors que, manifestement, il n'y a pas tant de bruit que cela. C'est vraiment complètement différent.

Les deux raisons de cette difficulté à prendre en compte la gêne, c'est qu'on n'arrive pas à prendre en compte l'augmentation du nombre de mouvements dans l'indicateur et que cette augmentation des mouvements fait que le riverain ne perçoit pas la décroissance du bruit global. C'est un élément important. L'autre élément important, ce sont les phénomènes d'émergence du bruit. Ces deux éléments ne sont pas du tout pris en compte aujourd'hui dans la caractérisation de la gêne et dans sa traduction en termes d'indicateurs.

Il est important que vous mesuriez bien cela car de toute façon, il faut s'entendre, dialoguer. Donc, il faut que, du côté du transport aérien, on comprenne bien pourquoi, aujourd'hui encore, les associations sont aussi virulentes par rapport au bruit. C'est vrai qu'un avion qui décolle la nuit, peut-être que vous-même avez vécu cette expérience, est beaucoup plus « nuisible », si je peux m'exprimer ainsi, que dans la journée. Les indicateurs ont évolué et pris en compte cet élément en distinguant plusieurs périodes dans les 24 heures et en donnant des poids différents aux avions et à la mesure du bruit selon la période. La nuit, le facteur est de 10 par rapport à un avion de jour.

J'en viens maintenant à la création de l'ACNUSA que j'évoquerai en trois parties.

D'abord sa nature juridique, puis sa composition et enfin son fonctionnement et ses compétences. C'est une autorité indépendante et je crois que cela vaut la peine que l'on s'arrête sur cette notion, car elle était assez spécifique à la France. J'ai pu voir dans mes deux mois de présence à l'ACNUSA que c'est quelque chose de difficilement compréhensible à l'étranger, mais aussi parfois en France.

Les autorités administratives indépendantes existent depuis très longtemps. Elles se sont développées en Amérique du Nord à la fin du XIXème siècle. Dans la plupart des pays européens, on peut dire qu'il existe des organismes proches des autorités administratives indépendantes, même s'ils n'ont pas le même nom. Elles sont toutes inspirées par la recherche de garanties d'indépendance dans certaines missions de l'Etat et de réponses aux besoins de nos concitoyens quant à cette nouvelle façon de gouverner, qui favorise la transparence, la consultation, la négociation. On est dans un autre monde aujourd'hui. On veut pouvoir participer à la décision et ne pas se voir imposer des choses.

Toutes les créations d'autorité qui peuvent se rapprocher d'une autorité administrative indépendante, sont organisées autour de ces deux éléments. Il y a deux grands domaines d'intervention que nous retrouvons un peu partout : c'est le contrôle d'un certain nombre d'activités ouvertes à la concurrence. C'est un rôle de régulation. Et la protection des droits fondamentaux.

Pour la France, la première autorité administrative indépendante a été créée en 1967, la Commission des opérations de Bourse, même si elle ne s'appelait pas ainsi. Ensuite, le terme d'autorité administrative indépendante est apparu pour la première fois en 1978 pour la création de la CNIL (Commission Nationale Informatique et Liberté). Vous voyez la protection des droits fondamentaux des citoyens. Là, on retrouve aussi des motifs de création assez précis : ce sont des secteurs très techniques pour lesquels il faut une compétence particulière ; la fonction de médiation et de protection des droits fondamentaux et quelques obligations communautaires maintenant dans certains secteurs ouverts à la concurrence.

Aujourd'hui en France, 39 instances sont répertoriées "autorité administrative indépendante", dont 22 sont reconnues par la loi. C'est-à-dire que c'est dans la loi qui les a créées, qu'elles sont dénommées "autorité administrative indépendante". Je vous cite quelques exemples. Pour la défense des droits administrés en France, il y a la CNIL, la CADA (la Commission d'Accès aux Documents Administratifs) et le médiateur de la République. Dans tout ce qui est régulation de l'économie de marché, vous avez le Conseil de la concurrence mais aussi l'Autorité de Régulation des Télécoms. Pour la régulation des activités financières, que l'on retrouve aussi dans d'autres pays européens, vous avez l'Autorité des Marchés Financiers mais aussi l'Autorité de Contrôle des Assurances et des Mutuelles. Et dans l'information et la communication, que l'on retrouve aussi dans d'autres pays européens, vous avez le CSA très connu (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel) mais aussi le Conseil Supérieur de l'Agence France Presse.

Elles sont toutes autorités administratives indépendantes parce qu'elles ont un certain nombre de caractéristiques. Je crois que c'est cela qui est important, par rapport à notre droit français et par rapport au pouvoir hiérarchique que le pouvoir exécutif a sur l'administration. Je vous rappelle que le Gouvernement dispose de l'administration. Il y a absence de toute tutelle ou pouvoir hiérarchique à son égard de la part du pouvoir exécutif. Voilà comment se traduit l'indépendance de l'autorité administrative indépendante.

Dans sa composition, elle est collégiale. Des experts sont désignés pour leurs compétences particulières dans un certain nombre de domaines. Ils sont représentatifs de points de vue et de compétences différents. Cette collégialité est aussi une garantie de l'indépendance de l'autorité. L'indépendance est aussi liée au mandat. Quand je vous parle de cela, c'est pour l'ACNUSA, mais aussi pour toutes les autorités que je vous ai citées. Les membres de ces autorités ont des mandats irrévocables –c'est-à-dire qu'on ne peut pas mettre fin au mandat d'un membre de l'autorité– et non renouvelables. C'est une garantie d'indépendance. Ils n'ont besoin de plaire à personne. Ils sont irrévocables et non renouvelables.

Et le dernier élément relativement important aussi : ces différentes autorités disposent de moyens humains et budgétaires qui leur permettent d'exercer leur mission en toute indépendance. La présidente de l'ACNUSA est ordonnatrice de ses crédits. C'est elle qui décide de passer des commandes, de payer des factures. Elle a toute liberté, dans le cadre de la réglementation comptabilité publique de la France.

L'ACNUSA. Par rapport à tout ce que je vous ai indiqué, il faut noter que c'est la première autorité administrative indépendante dans le domaine de l'environnement. C'est un nouveau secteur qui s'ouvre à l'utilisation de cette forme d'autorité un peu extérieure. Elle a succédé à une autorité –pour vous faire un peu d'histoire– dont le texte est paru mais n'a jamais vu réellement le jour ni jamais été mis en forme. C'est une autorité qui avait été créée au moment de l'extension des pistes de CDG. Tout cela vient effectivement des problèmes majeurs rencontrés au moment où on a voulu créer deux nouvelles pistes sur l'aéroport CDG. Ce qui était prévu d'ailleurs depuis le départ, mais il y a eu des remontées de contestation extrêmement fortes, des manifestations, des interpellations. Ces événements ont été assez

violents. Un certain nombre de rapports ont donc été faits. Il y a eu la mission **Douffiagues**, la mission **Carrère**, tous ont essayé de voir comment on pouvait progresser et dépasser ces conflits, et ils ont tous fait la proposition d'une autorité administrative indépendante. C'est-à-dire un lieu où les riverains peuvent s'exprimer, dans lequel ils peuvent avoir confiance, puisqu'il y a eu perte de confiance dans le discours du transport aérien mais aussi de l'Etat. A donc surgi un besoin extrêmement important d'une autorité qui soit en dehors, au-delà des parties prenantes, et dans laquelle on puisse avoir confiance –c'est un élément important– et qui mette à disposition une information fiable qu'on ne puisse pas contester, puisque toutes les informations étaient effectivement contestées. L'ACNUSA a été créée en 1999.

L'ACNUSA est composée de 8 membres : le président plus 7 membres. Deux sont désignés par le parlement (un par le président de l'Assemblée Nationale, un par le président du Sénat), 6 par le Gouvernement, (à l'époque, le ministre de l'Environnement et le Ministre des Transports, maintenant confondus dans le MEDDAT, le Premier Ministre) mais également un représentant du ministère de la Santé –c'est le débat parlementaire qui a conduit à rajouter ce membre–qui intervient sur cet élément important. Ils ont un mandat de 6 ans ; 4 membres sont renouvelables tous les 3 ans. Un élément complémentaire indiqué dans la loi : ce mandat est incompatible avec tout mandat électif, toute activité professionnelle en liaison avec l'aéronautique. Il n'est pas question d'avoir des actions ou une quelconque activité professionnelle en liaison avec le monde aéronautique.

L'ACNUSA est saisie par le ministre de l'Ecologie, de l'Energie du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire et par les membres d'une commission consultative de l'environnement. Elle peut être saisie par une association concernée par l'environnement sonore et aéroportuaire et elle-même peut s'autosaisir de certains sujets.

Elle a trois grands domaines d'activité. Un domaine prévu par la loi celui d'émettre des recommandations s'appliquant sur tous les aéroports de France. Ces recommandations portent sur toutes les questions relatives à la mesure du bruit, aux indicateurs permettant de mesurer ce bruit, à l'évaluation de la gêne sonore, à la maîtrise des nuisances sonores et aux méthodes pour limiter l'impact de ces dernières. Elle a également un pouvoir assez important qui est celui de prononcer des amendes administratives pour les compagnies qui ne respectent pas la réglementation sur le bruit. Elle a enfin des pouvoirs particuliers sur 10 aéroports. On dit dans notre jargon, les 10 aéroports "acnusés".

Je vais vous donner quelques exemples de recommandations émises par l'Autorité. Une recommandation émise par l'Autorité, dès sa création, a été la prise en compte de l'indice LDEN, qui avait été recommandé à la place de l'indice psophique, utilisé à l'époque. C'est un élément qui a été adopté et traduit dans la réglementation française. Cela a été suivi d'assez près par la prise en compte de cet indicateur par la communauté européenne. L'Autorité a, la première, émis cette recommandation. Elle a également demandé à ce que soit pris en compte ce qu'on appelle les VPE, les volumes de protection environnementale qui doivent contenir les vols en procédure d'arrivée et de départ. Ces volumes sonores ont été mis en place dans deux aéroports et c'est d'ailleurs un élément qui revient assez fréquemment (sorties de VPE), dans les amendes que prononce l'autorité. Dès que vous sortez du cône de bruit, vous êtes amené à survoler des communes très urbanisées avec beaucoup de population. C'est à ce titre que les compagnies sont sanctionnées pour les vols qui sortent des VPE.

Une autre des premières recommandations de l'Autorité, c'est la demande de relèvement des trajectoires. C'est une recommandation qui date de 2000 et ce n'est qu'en 2008 que le relèvement des trajectoires a été vraiment débattu et même mis en application, puisque les ministres en décembre 2007, ont décidé d'un certain nombre de relèvements de trajectoire.

L'Autorité a également recommandé la mise en œuvre des approches en descente continue qui ont une nouvelle vigueur aujourd'hui, et une meilleure prise en compte des aspects environnementaux dans la formation des pilotes et des ingénieurs de la navigation aérienne. Beaucoup de ces recommandations datent des premières années 2000, 2001, 2002, l'Autorité est amenée à les répéter, car elles mettent finalement beaucoup de temps à se traduire dans les faits, mais elle surveille les avancées et interpelle aussi bien les ministres, les compagnies, que l'ensemble des partenaires, pour faire avancer les choses.

Ainsi, au cours d'une des premières réunions de l'Autorité à laquelle j'ai assisté, la DGAC a fait une présentation de l'ensemble des formations et des modules environnementaux qui sont maintenant déployés dans les formations des pilotes et des ingénieurs de la navigation aérienne. L'Autorité auditionne donc des acteurs du système qui viennent lui expliquer ce qu'ils ont fait, comment ils le font et ce qu'ils comptent faire. Il y a une sorte de contrôle continu.

L'Autorité a aussi fait effectuer –et cela fait partie de la mise à disposition de la connaissance, de cette information fiable et indépendante– et continue à faire un certain nombre d'études et de travaux. On peut citer l'étude faite par l'Institut d'urbanisme de la région Ile-de-France au début des années 2000 sur le survol des populations en région Ile-de-France, qui a donné des chiffres très différents de ceux fournis par l'autorité ministérielle. Cette étude, estime à environ 2,3, 2,5 millions les personnes survolées par des avions en région Ile-de-France. Ces chiffres sont encore cités aujourd'hui par le président d'Air France, on peut les lire dans les compte-rendus d'auditions auprès de certaines commissions du parlement.

L'Autorité a fait et fait des campagnes de mesures de bruit. Le mois dernier, à la demande d'associations de défense de l'environnement à Vitrolles, une campagne de mesures de bruit a été réalisée et les résultats mis à la disposition de la commission consultative de l'environnement (CCE). Le fait que ce soit l'ACNUSA qui fasse une campagne de mesures de bruit, les riverains y croient davantage parce que l'Autorité n'a aucune raison de ne pas donner les chiffres exacts. On peut citer également des études sur le niveau de bruit des avions en fonction des distances.

L'Autorité a fait une recommandation et mis au point un indicateur sur le nombre d'événements passant au-dessus des habitations. Pour les riverains, ce qui est très important, c'est le nombre d'avions qui passent au-dessus de leur tête. Certains ont jusqu'à 400 vols qui leur passent au-dessus de la tête. Elle a donc demandé un suivi de ce nombre d'événements. C'est un indicateur, maintenant opérationnel, qui n'a cependant pas été traduit dans la réglementation. La recommandation de l'ACNUSA était d'autoriser les riverains qui ne sont pas dans le plan de gêne sonore et qui ne peuvent donc pas bénéficier de l'aide à l'insonorisation, mais qui pour autant sont extrêmement gênés par le bruit, à faire jouer des valeurs recommandées par l'Autorité : ne pas avoir plus de 100 mouvements de plus de 65 dBA au-dessus de la tête ou 200 mouvements de 62. Et ainsi bénéficier des aides à l'insonorisation. En contrepartie les communes ou parties de communes – situées hors PGS et dont les habitants bénéficieront de l'aide à l'insonorisation- seraient soumises aux contraintes d'urbanisme afférentes à la zone C du PEB si elles en sont extérieures.

Une étude sur les vols de nuit est en cours aujourd'hui. Je pense que vous êtes sans doute, même en tant que citoyens, informés de la contestation extrêmement forte des vols de nuit par les différentes associations de riverains, notamment sur CDG. Il y a, aujourd'hui, une étude sur les vols de nuit commanditée par l'ACNUSA, visant à faire un point chiffré sur les 10 dernières années. Combien d'avions ? Quand ? Qui ? Où ? Cette étude sera sans doute présentée en début d'année prochaine. Sans en dire plus car l'étude n'est pas terminée, on voit effectivement un accroissement très important des vols de nuit des "expressistes".

Une étude est souhaitée par l'Autorité, mais a quelques difficultés à voir le jour c'est une étude épidémiologique sur l'effet du bruit sur la santé. C'est une nouvelle dimension qui prend énormément de place dans les préoccupations des riverains. L'étude sera menée sur plusieurs années.

Un autre élément d'action de l'ACNUSA, est la participation à la concertation et à son animation. Il y a cette dimension institutionnelle qui existe avec les commissions consultatives de l'environnement. Je ne vous apprendrai rien en vous disant que les associations sont extrêmement déçues du mode de fonctionnement de ces commissions consultatives de l'environnement. Elles ne se réunissent pas, hélas, aussi souvent qu'elles le devraient, voire certaines ne se réunissent pas de l'année entière, alors qu'il y a au moins deux réunions obligatoires par an. L'Autorité rencontre donc les CCE des 10 aéroports au moins une fois par an. Soit elle participe aux CCE, soit elle-même convoque les participants aux CCE pour faire une réunion *ad hoc*. J'ai participé à ces deux types de réunions, j'ai pu observer que les associations n'ont pas du tout le même comportement quand elles sont en CCE présidée par le préfet et lorsqu'elles sont en réunion avec l'ACNUSA. Ce n'est pas du tout le même dialogue qui peut s'établir.

L'Autorité participe aussi à de nombreux groupes de travail initiés par les gestionnaires et à de nombreux groupes *ad hoc*, que ce soit sur les changements de procédure ou les rédactions de charte de qualité de l'environnement. Elle participe de la concertation et de la diffusion de l'information.

Un mot sur le pouvoir de sanction. Il y a un certain nombre de manquements sanctionnables, toujours liés à l'application de textes. C'est parce qu'un l'arrêté prévoit de manière précise ce qu'il ne faut pas faire, que l'autorité peut effectivement prononcer des amendes.

Les manquements sanctionnables sont relatifs à des restrictions permanentes ou temporaires d'usage sur les avions du chapitre 3, les avions bruyants ; des restrictions permanentes ou temporaires ; des procédures particulières de décollage ou d'atterrissage, des règles relatives aux essais moteurs, des valeurs maximales de bruit à ne pas dépasser. Vous retrouvez tout cela dans des arrêtés différents selon les aéroports. Les aéroports concernés sont : Bâle-Mulhouse, Lyon-Saint-Exupéry ; Nantes-Atlantique ; Nice ; Paris-CDG ; Paris-Orly ; Toulouse-Blagnac ; Beauvais-Tillé ; Paris-Le Bourget et Marseille. Les arrêtés de restrictions de ces aéroports fondent les manquements relevés. Des procès-verbaux sont établis par des personnes assermentées, qui identifient le propriétaire et l'exploitant de l'appareil, la date, le lieu et l'heure du manquement, l'identification de l'appareil, l'exposé des faits. Ce procès-verbal est envoyé parallèlement à l'ACNUSA et à la compagnie qui dispose d'un délai de 1 mois pour transmettre ses observations écrites à l'ACNUSA.. Ensuite, l'ACNUSA envoie le PV à la CNPN qui va lancer la procédure d'instruction. Une fois le dossier instruit par un rapporteur, les compagnies sont convoquées pour audition devant la CNPN. Un Rapporteur présente le dossier. La CNPN fait ensuite une proposition de sanction adressée à l'ACNUSA et à la compagnie. La compagnie dispose de nouveau de 1 mois pour présenter ses observations écrites à l'ACNUSA. Une décision est prise par cette dernière en réunion plénière et notifiée à la compagnie. Les amendes peuvent aller jusqu'à 20 000 € pour une personne morale, elles sont versées au budget général de l'Etat.

Depuis que l'Autorité a été créée, plus de 3 000 décisions ont été prises à l'encontre de 480 compagnies. En 2000, le montant représentait 314 000 € ; en 2007, 5 751 000 €.

Je ne vais pas vous commenter l'ensemble des chiffres, parce que j'ai déjà été longue mais toutes ces informations vous seront, je pense, diffusées. L'aéroport sur lequel on relève le plus de manquements, c'est CDG et de loin. En 2007, 396 manquements sur les 495 relevés sur l'ensemble des 10 aéroports concernés. Le plus important motif de sanctions concerne les

créneaux, et concerne des avions qui décollent sans créneau, la nuit. Il y a souvent des explications logiques : des problèmes "mécaniques"; des problèmes de passagers malades, etc. "On devait décoller à 22h00, il est 23h00, il est minuit, et finalement on décolle à 2h00 du matin". Et bien non, c'est interdit de décoller à 2h00 du matin ! Même s'il y a toutes les raisons "entendables" du point de vue de la compagnie qui soutient que "finalement, ce n'est pas de sa faute", rien n'oblige un avion à décoller après minuit à CDG par exemple. L'Autorité maintient systématiquement ses amendes quand ce genre d'argumentaires est développé par les compagnies mais tient compte des circonstances exceptionnelles – météo, grève, passager malade- pour atténuer la sanction.

Donc, des décollages sans créneau mais aussi des sorties de volume de protection environnementale, des changements de trajectoire. Une analyse très précise des dossiers est réalisée avec l'étude des échanges entre le pilote et le contrôle.

Il y a quelquefois, comme vous le voyez, un certain nombre de manquements non constitués, ces dossiers ne font pas alors l'objet de décisions d'amendes.

Un autre élément est à souligner, c'est que toutes les décisions doivent être prises dans les deux ans du manquement. Aujourd'hui, la CNPN et l'ACNUSA ont fait beaucoup de progrès et la plupart des manquements sont étudiés dans l'année.

L'ACNUSA a également des compétences particulières sur les 10 plus gros aéroports déterminés par le nombre annuel des mouvements d'aéronefs maximal au décollage supérieur ou égal à 20 tonnes qui doit dépasser 20 000. C'est sur ces aéroports ainsi définis que l'autorité a des pouvoirs particuliers : Bâle-Mulhouse ; Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry ; Marseille ; Nantes ; Nice ; Paris Orly ; Paris CDG ; Strasbourg et Toulouse. Ce ne sont pas les mêmes aéroports que ceux pour lesquels sont prononcées des amendes.

Ces pouvoirs spécifiques sur les dix principaux aéroports concernent, là aussi, les indicateurs de mesures de bruit. Le respect des prescriptions n'a quant à lui pas encore été mis en application, mais le texte de loi le permet. Si les prescriptions ne sont pas mises en place, l'Autorité peut elle-même faire procéder aux travaux après mise en demeure et faire payer l'exploitant. L'Autorité définit également le programme de diffusion de l'information auprès du public. Elle est consultée systématiquement sur tous les projets de plans et les révisions de PEB et de PGS. Son avis est obligatoire.

Sur ces 10 aéroports, le pouvoir de l'Autorité est de fait un pouvoir de contrainte vis-à-vis de l'autorité ministérielle. Rien ne peut être fait sans que l'autorité ait dit son mot. L'Autorité n'a pas le pouvoir de faire quoi que ce soit mais son avis doit être obligatoirement recueilli. Elle est consultée sur tous les textes réglementaires : sur les arrêtés de restriction ; sur les changements de procédure ; sur le contrôle du respect des engagements. Elle peut aussi être saisie d'une demande de médiation. C'est le cas, aujourd'hui, par exemple sur l'aéroport de Cannes Mandelieu.

Pour terminer, et je vous prie de m'excuser car je suis allée un peu vite sur la fin, voici un bilan qui avait été fait en 2007 concernant 89 recommandations émises. C'est un peu compliqué à lire, car, comme je vous l'ai dit, certaines recommandations ne sont pas suivies d'effets et sont reprises chaque année : de ces recommandations 2000/2005, 8 n'avaient pas été suivies d'effets.

Merci de votre attention. M. **Cadorel** a eu la gentillesse de dire que le site de l'ACNUSA était un site très complet. Je vous y renvoie également.

Si vous avez des questions auxquelles je ne sais pas répondre, compte tenu de ma relative jeunesse à l'ACNUSA, j'en prendrai note et je vous promets d'y répondre.

M. CADOREL.- Madame **Esquiague**, je vous remercie de votre exposé qui était clair, pédagogique, et qui témoigne de la transparence de votre institut. Même s'il va à l'encontre du transport aérien, d'une certaine façon, il prévoit sa croissance et il pérennise un dialogue obligatoirement nécessaire si nous voulons travailler au développement de nos compagnies.

Question.- Qui établit les départs et les arrivées, les routes ? Est-ce que cela se fait en concertation avec les pilotes pour que la sécurité soit garantie ? L'ACNUSA est orientée vers l'aéronautique, y a-t-il une autre organisation en France qui s'occupe de la gêne occasionnée par le bruit des trains ?

Mme ESQUIAGUE.- Merci pour votre question. C'est un élément important que je ne vous ai pas signalé. Le monde aérien est un peu à part mais il est mondialement à part. Globalement, on peut dire que les secteurs routier et ferroviaire font davantage de bruit que le transport aérien, mais il n'y a pas autant d'associations ni autant de contestations que dans le monde de l'aviation. C'est une spécificité qui n'est pas que française, elle est mondiale. Il n'y a donc pas d'autorité travaillant sur les problèmes de bruits liés aux autres modes de transports. En sachant tout de même que lorsque l'on dit que le transport aérien n'est pas forcément le mode de transport le plus bruyant, globalement, c'est quand même celui qui impacte le plus de personnes, et avec des niveaux et des fréquences extrêmement forts.

L'ACNUSA est donc spécifique au monde aérien et à ma connaissance, il n'y a pas d'Autorité pour le bruit des transports ferroviaires et routiers, bien que ce soit tout de même une préoccupation très importante, qui a été reprise, notamment, dans le Grenelle de l'environnement. La suppression des points noirs routiers, qui est une préoccupation très ancienne, est un objectif annoncé. Mais il n'y a pas la même contestation ni la même représentation des riverains que dans les aéroports.

J'en profite pour ajouter que compte tenu de l'évolution des préoccupations environnementales autour des aéroports, l'ACNUSA devrait voir ses missions étendues à la pollution de l'air. Aujourd'hui, elle ne travaille que sur les nuisances sonores. Dans le projet de loi Grenelle 2, qui devrait être débattu et approuvé au parlement en 2009, est prévu un article qui étend ses pouvoirs. Ce sera plutôt un pouvoir d'information, de transparence des données, et une extension des compétences à la pollution de l'air. La dénomination de l'Autorité devrait être modifiée.

A propos des routes, ce n'est pas l'ACNUSA qui définit les trajectoires mais les autorités aéronautiques. Et les contrôleurs de la navigation aérienne sont chargés de les faire respecter. L'ACNUSA ne fait que constater des sorties et des déviations par rapport au volume de protection environnementale, par rapport aux trajectoires telles qu'elles étaient prévues.

Je ne sais pas si j'ai répondu complètement à votre question.

Jean-Michel BIDOT.- Bravo pour votre exposé, Madame ! J'ai lu un projet de loi qui précise que bientôt les commissions consultatives de l'environnement seront peut-être supprimées. Or, c'était un endroit où justement les professionnels pouvaient parler en direct avec les associations. Elles seraient supprimées au profit de décisions plus centralisées du préfet qui prendrait des décisions concernant ces aéroports. Vous ne me confirmez pas cela ?

Mme ESQUIAGUE.- Non, je n'ai vu aucun élément qui permette de penser que les commissions consultatives de l'environnement seront supprimées. Par contre, ce qui est actuellement prévu dans les textes, on ne sait pas trop quand cela va sortir exactement, c'est la suppression de la Commission nationale de prévention des nuisances (CNPN), dont je vous ai parlé rapidement, et qui a été créée en 1998. La CNPN recueille les procès-verbaux des infractions et avant la création de l'ACNUSA, elle transmettait ces dossiers étudiés au ministre des Transports, lui-même autorité qui prenait les sanctions. Avec la création de

l'ACNUSA, la CNPN a continué d'exister, elle étudie les dossiers, reçoit les procès-verbaux, et fait des propositions d'amendes qu'elle transmet à l'ACNUSA.

On considère aujourd'hui que ce circuit allonge les délais. Il y a un problème majeur de droits, parce qu'autant les compagnies peuvent être auditionnées, si elles le souhaitent, devant la CNPN pour expliquer leur dossier, autant elles ne le sont pas, aujourd'hui, devant l'ACNUSA. C'est une faille dans le droit de la défense. Donc, il est prévu la suppression de la CNPN en tant que telle. L'ACNUSA va voir ses frontières s'élargir et la dimension "amendes" prendre davantage d'ampleur. La suppression de la CNPN est engagée, c'est sûr, mais la suppression des CCE non. Sincèrement, ce n'est vraiment pas dans l'air du temps. Il faut des lieux de dialogue.

Bernard PESTEL.- Dans le cadre de non-respect des créneaux, notamment les couvre-feux, lorsque l'opérateur fait un choix volontaire de ne pas les respecter et donc de payer volontairement l'amende sachant qu'il y a un gain économique évident à maintenir le vol, quels sont les moyens complémentaires de pression ?

Mme ESQUIAGUE.- Des moyens réglementaires de pression pour l'instant, il n'y en a pas. Simplement, ce que je peux vous dire, c'est que dans le rapport récent que la Cour des Comptes a fait sur le transport aérien, il est dit qu'il faut absolument relever le montant des amendes. Parce que c'est économiquement valable jusqu'à un certain point quand même ! Ce qu'on me dit à l'ACNUSA, c'est que les amendes à 20 000 € sont déjà extrêmement dissuasives pour les compagnies, et ce calcul n'est pas si fréquent que cela. Mais je pense que vous pourriez m'en dire un peu plus.

Plus que le pouvoir de coercition, je pense que là aussi, c'est toujours le dialogue. J'ai assisté récemment à une CCE. J'ai noté que le gestionnaire avait engagé des discussions avec des tour-opérateurs pour voir comment décoller à 23h00 plutôt qu'à minuit et demi. Il y a un travail d'ensemble entre les tour-opérateurs et l'aéroport pour faire en sorte de diminuer le nombre de vols de nuit. Beaucoup de low-cost décollent la nuit et il y a un engagement d'arriver à terme et par le dialogue, à la suppression des vols de nuit sur cet aéroport.

De ce que je perçois et à mon sens, l'enjeu, c'est qu'à un moment donné, si la contestation est très forte, ce ne seront pas trois vols de nuit que vous aurez mais plus rien du tout ! A Strasbourg, DHL n'a pas pu s'installer. A Nantes, une compagnie de transport express est partie à Rennes. C'est ensemble qu'il faut trouver des solutions, parce que c'est au bénéfice des personnes. La compréhension des enjeux est essentielle.

Question.- Récemment, la commission administrative de l'aviation civile a été réorganisée et est apparu un collègue dit aéronef pour traiter des créneaux horaires et de tous les manquements dus à ces créneaux horaires. D'autre part, en matière de charte de développement durable à l'aéroport, il est apparu dans notre contribution qu'on essaierait d'opposer les riverains aux salariés. Or, c'est un faux problème, parce que la plupart des riverains sont aussi des salariés !

Mme ESQUIAGUE.- Je suis d'accord avec vous. Nous sommes aussi tous des touristes. Nous aimons bien prendre l'avion éventuellement pour partir en vacances. Le riverain qui conteste l'avion au dessus de chez lui, est bien content de le prendre en voyage d'affaires ou en vacances. Il ne faut pas faire en sorte d'opposer les uns aux autres, mais comme j'ai essayé de le dire, il faut trouver le chemin de l'équilibre. Qu'est-ce qui fait qu'à un moment donné, ce chemin est acceptable par toutes les parties ? Sachant que nous avons tous à perdre si nous n'arrivons pas à le trouver... Effectivement, la réglementation environnementale, pour revenir au sujet de l'exposé, est peut-être le débat important qu'on doit avoir pour qu'en commun, on se dise : "là, on est d'accord et ça, on ne le fait pas". Mais il faut que l'autre partie sache aussi

à quoi elle s'engage. On a parfois des réactions sommaires, on dit qu'il y a beaucoup de vols de nuit mais il y a aussi les vols postaux. Est-ce que tous les citoyens français sont prêts à avoir 48 heures de délai pour recevoir leur courrier ? C'est peut-être un débat à lancer. Chaque décision que nous prenons a des impacts, le mieux est d'en débattre ensemble.

Alain DUBOURG.- Vous avez dit que 80 % des coûts et des travaux d'insonorisation sont remboursés aux riverains. D'où proviennent ces fonds ? Est-ce que vous en connaissez le niveau ? Est-ce que le Grenelle de l'environnement a abordé cette question et a modifié des règles en relevant quelques montants ou quelques plafonds ?

Mme ESQUIAGUE.- L'aide à l'insonorisation vient de la taxe récoltée sur les nuisances sonores aériennes (TNSA). Ce sont les aéroports, les gestionnaires, qui gèrent ces fonds. Il y avait de gros problèmes jusqu'à il y a peu de temps, sur le montant des rentrées qui ne permettait pas à de nombreux aéroports de satisfaire la demande d'aide aux riverains. Des modifications récentes ont été introduites. Je pense notamment à l'aéroport de Nantes où l'introduction d'une modulation de la taxe en fonction de l'horaire de décollage a permis de considérablement augmenter la ressource pour l'aide aux riverains, ce qui leur permet effectivement de pouvoir envisager dans les prochaines années, de pouvoir indemniser l'ensemble des demandes.

Il y a eu effectivement des réformes récentes qui ont introduit des modulations et qui ont permis de considérablement augmenter le montant de la taxe. Je ne suis pas en mesure de vous donner un chiffre, à moins que vous ne le sachiez ?

Alain DUBOURG.- Non, ce n'était pas une question piège ! Je ne le savais pas.

Mme ESQUIAGUE.- Je vous donnerai le chiffre exact¹. Il y a eu une volonté d'augmenter le rendement de la taxe parce qu'il y avait des files d'attente, notamment sur CDG mais aussi sur Nantes.

Geoffroy BOUVET.- Je m'interrogeais sur l'équilibre qui doit exister entre cette réglementation qui est peut-être une question de survie du transport aérien et l'objectif économique qui concerne nos emplois au sein de nos entreprises françaises. Parce que si on met trop de réglementation, on supprime aussi un certain nombre d'activités. Vous l'avez évoqué avec Fedex qui ne s'est pas installé à Strasbourg et un certain nombre d'activités du Hub qui partiront ailleurs. Cette balance qui est difficile à faire, je le comprends, m'a gêné quand vous avez dit tout à l'heure "quand un avion a du retard pour des raisons mécaniques ou autres, il n'y a aucune contrainte à ce qu'il parte au milieu de la nuit, il n'a qu'à reporter". Il y a là, une balance économique et une balance humaine, des centaines de passagers qu'il faut loger, qui vont avoir du retard, qui vont manquer leurs correspondances. On génère un élément critique. J'ai l'impression que cette réglementation, objet de notre conférence dans son évolution et son impact, ne tient pas compte de ces éléments individuels. Pourquoi mettre la même sanction à un avion qui fait beaucoup de bruit, à un autre qui en fait un peu moins, ou à des retards qui sont dus ? De l'extérieur, je n'ai pas les éléments, mais on a l'impression que la façon dont ces sanctions sont mises est un peu standardisée et ne tient pas compte de la réalité.

Mme ESQUIAGUE.- C'est moi qui ai été un peu rapide dans ma présentation.

M. CADOREL.- On ne peut pas vous le reprocher, Madame !

Mme ESQUIAGUE.- Ce n'est pas du tout automatique. Le premier manquement relevé pour une compagnie, c'est en règle générale, une faible amende. Quand c'est la première fois, on se dit qu'effectivement la réglementation n'était pas bien connue. C'est souvent ce qui est mis en avant et on peut le comprendre. Au départ, lorsque l'arrêté de restriction vient de paraître, les

amendes sont inférieures à 5 000€. Quand cela se renouvelle de manière un peu systématique comme pouvait le laisser entendre l'autre question, c'est-à-dire qu'effectivement, il y a un calcul économique et on se dit "le riverain en dessous est réveillé, ce n'est pas grave, cela lui passera", le montant monte, mais on tient compte aussi du niveau de bruit des avions.. C'est donc très modulable au contraire ! Il y a des amendes à 12 000, à 6 000, à 500 €, qui sont modulées en fonction des circonstances précises du manquement, puisqu'on parle de manquements et non d'infractions.

M. CADOREL.- Je vous coupe pour laisser une dernière question à notre collègue hollandais.

Question.- Madame, j'avais une question et une remarque. Je vais essayer de rester concis. Aux Pays-Bas, sous l'influence du lobby environnemental et des plaintes des citoyens, nous avons eu un maximum de vols supprimés pendant la nuit. J'aimerais savoir, comme nous l'avons décidé chez nous, si en France aussi c'est le cas, c'est à dire un développement de l'aéroport mais dans des limites précises ? Aux Pays-Bas, il y a une ligne d'appel gratuit qui permet de formuler les plaintes. Nous avons constaté que 600 à 700 plaintes provenaient d'un petit village tout près de Schipol. Nous sommes allés voir qui étaient les plaignants. C'était tout simplement une dizaine de personnes qui n'arrêtaient pas de téléphoner, en répétant qu'ils avaient des nuisances. Lorsqu'on a leur demandé si elles voulaient déménager, ou faire appel à une médiation, elles ont répondu "pas du tout", et qu'elles étaient très bien où elles étaient ! Tout simplement pour vous dire que la nuisance est parfois subjective aussi.

Mme ESQUIAGUE.- J'ai eu la chance au mois d'octobre d'aller sur l'aéroport de Schipol avec l'Autorité pour voir comment cela se passait là-bas. Nous sommes allés voir le centre où sont recueillies toutes les plaintes. Ce qui m'a beaucoup frappé aux Pays-Bas, c'est justement ce dialogue. Effectivement, il y a un certain nombre de gens et en France on le voit aussi, où on se dit "qu'ils n'ont que ça à faire". A 23h32 et à 23h41, ils notent tout. On a aussi ce genre de personnes en France, qui passent leur temps à noter les avions qui passent au-dessus de leur tête. J'ai trouvé qu'aux Pays-Bas, il y avait effectivement notamment à travers le CROS une volonté de dialogue constructif entre les associations, les aéroports et les compagnies. Beaucoup plus dans l'acceptation de l'enjeu économique de l'aéroport. C'est très présent y compris dans les associations de défense de l'environnement. Mais je pense que c'est effectivement vital d'avoir une volonté des deux parties de trouver des solutions : comment faire pour contourner les habitations, trouver de nouvelles trajectoires ou de nouveaux modes de décollage. Il y a quelque chose qui relève de la concertation non pas "on essaie de discuter ensemble, de rapprocher les points de vue", mais presque décisionnelle. Je pense qu'effectivement en France, nous n'avons pas cette négociation, cette concertation, qui débouche sur une décision collective. On est quand même encore dans un système très séparé. L'ACNUSA se situe un peu au milieu.

M. CADOREL.- Madame, un grand merci très chaleureux de vous être déplacée et de nous avoir exposé l'ACNUSA avec la démarche démocratique tout à fait louable qu'elle envisage de pérenniser.

Mme ESQUIAGUE.- Merci de votre attention.

¹Le montant de la TNSA 2008 est de 61 millions d'euros.