

Harmonisation du Plan d'Exposition au Bruit (PEB) et du Plan de Gêne Sonore (PGS)

Analyse critique et propositions

I) Analyse critique des deux dispositifs existants : PEB et PGS

II)

III)

Sur la question de l'harmonisation PEB/PGS, le rôle du politique est de définir les règles et d'arbitrer les contradictions. Il s'agit d'une part de mettre à plat les deux dispositifs existants ; d'autre part, il faut les évaluer et éventuellement décider de les harmoniser.

Rappel préliminaire : la position de l'ACNUSA

IV)

Pour rappel, l'Autorité de Contrôle des Nuisances Sonores Aéroportuaires (ACNUSA) a, dès 2001, proposé que PEB et PGS aient des périmètres identiques. Pourquoi ? Pour la simple raison que, les PEB tenant compte du retrait futur des avions les plus bruyants, à vouloir trop étendre les PGS, on risque d'avoir des PGS plus étendus que les PEB. A l'exception du cas de la création d'une nouvelle piste, là où s'applique l'aide à l'insonorisation, l'ACNUSA estime qu'il faut limiter les constructions.

V)

Avec ce système harmonisé PEB-PGS, si un maire souhaite moins de contraintes d'urbanisme, il devra alors faire peser dans la balance la réduction du périmètre de la zone d'insonorisation. Moyennant des arbitrages constructifs menés au niveau local, ce système permettrait d'avancer selon l'ACNUSA.

VI)

Quant aux règles de constructibilité en zone C, cela fait trois ans que l'ACNUSA demande leur révision. Ces règles permettent la construction d'habitats individuels, non groupés, c'est-à-dire des pavillons. Autrement dit, selon l'ACNUSA, on favorise l'habitat avec jardin, mais on interdit l'immeuble collectif d'une dizaine de logements qui, lui, serait parfaitement insonorisé, et ne poserait pas le problème du jardin privatif. Interdire toute possibilité de construction, empêcher tout renouvellement, c'est pénaliser les territoires. Si un maire veut créer une maison de retraite, il faut qu'il puisse le faire. Là encore, ces arbitrages réclament davantage de pragmatisme.

VII)

Dominique PERBEN, Ministre des Transports, missionne Gilles ROUQUES (ingénieur des Ponts et Chaussées) sur la question de l'articulation du PEB/PGS le 30 novembre 2005...

VIII)

A la lecture de la lettre de mission, on note qu'un rapport et des recommandations devaient être remis au Ministre pour mars 2006. Or, rien n'a encore été fait à ce jour et il semblerait que les travaux de la mission avancent au ralenti. Patricia LEMOYNE de FORGES, nouvelle présidente de l'ACNUSA, l'a confirmé par courrier daté du 9 août 2006.

IX)

Claude MARTINAND, Vice-Président des Ponts et Chaussées, lui a indiqué que les retards de la mission Rouques sont principalement dus au Ministère de l'Ecologie qui est associé. En effet, ses membres qui doivent être intégrés à la mission Rouques n'ont pas été désignés.

X)

XI)

>> Critiques sur le dispositif du Plan d'Exposition au Bruit (PEB)

XII)

Le PEB est assorti de dispositions spécifiques relevant du code de l'urbanisme. Celles-ci sont d'une grande rigidité. L'Etat a souvent une lecture « intégriste » des articles correspondants du code de l'urbanisme qui sont devenus illisibles. Toute extension urbaine est interdite en zone C, on bloque le renouvellement urbain et la création de nouveaux équipements publics (Ex : implantation d'un établissement scolaire). Il s'agit d'avoir une lecture plus réaliste relative à la création ou à l'extension des équipements publics en zone C du PEB et qui s'avèreraient nécessaires aux populations existantes. Les communes incluses dans le PEB doivent-elles se voir appliquer une sorte de « double peine » ? Une première, du fait qu'elles sont exposées au bruit des avions nuit et jour ; une deuxième, du fait qu'elles ne peuvent disposer des équipements nécessaires pour accéder aux emplois qui sont près de chez eux ?

XIII)

Ajouter à cela le risque de la dégradation urbaine et de la paupérisation sociale qui accompagne cette réalité en zone C. Le PEB exerce une contrainte sur l'urbanisme ce qui entraîne un risque de dévaluation des biens immobiliers dans ces zones.

XIV)

Y-a-t-il à débattre de la modulation de la limite extérieure des zones B et C ? Est-ce utile ?

XV)

Actuellement, on a un zonage A, B et C.

XVI)

En zone de bruit fort (A et B) on a vu certains échecs notamment pour Roissy CDG. Un certain nombre d'habitations ont été murées au vieux village de Goussainville. Or, il n'est pas positif de programmer la mort lente de certains bourgs situés en zone de bruit fort (village-fantôme). Que faut-il faire ? En zone A et B, on décide de déplacer les populations. Cela aura un coût qu'il faudra évaluer. Ou bien l'on décide d'accompagner le renouvellement urbain en zone B.

XVII)

XVIII)

Sur cette question, le dispositif existant du PEB (loi de 1985) comme celui du PGS (loi de 1992) sont incompréhensibles pour les riverains et les systèmes sont plein de défauts. Il faut donc tout remettre à plat afin de ne pas aggraver le handicap pour ces villes mais plutôt trouver le bon compromis.

XIX)

>> Critiques sur le dispositif du Plan de Gêne Sonore (PGS)

XX)

L'actuel dispositif d'aide aux riverains est un véritable « fiasco » pour reprendre les termes de l'ACNUSA. Il l'est tant dans l'appréciation du montant de la Taxe sur les Nuisances Sonores Aériennes (TNSA) que dans son recouvrement. En effet, les 55 millions d'euros annuels annoncés dans le cadre du plan bruit Bachelot de 2003 sont restés virtuels. En 2005, le produit de la TNSA était seulement de 31,4 millions d'euros pour les 10 grands aéroports concernés. La Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC) a mal évalué les recettes et des problèmes subsistent quant au recouvrement de cette taxe. C'est le riverain qui en fait les frais surtout que d'après l'ACNUSA pour insonoriser l'ensemble des logements en 10 ans il faudrait que la TNSA génère 110 millions d'euros par an...

XXI)

La DGAC reconnaît elle-même ses erreurs et considère qu'il faudra le moment venu faire évoluer le dispositif qui est déclaratif et beaucoup trop complexe. Au lieu de la base de calcul simplissime qui revient à une taxation par kilo de fret et par passager, complétée, pour tenir compte des mouvements

d'avions non commerciaux, par une taxation fonction du tonnage de l'avion --, on a voulu un système bien plus « intelligent », consistant à surtaxer les avions les plus bruyants et les vols de nuit. Le résultat est que comme on interdit de voler les avions les plus bruyants et qu'on restreint les vols de nuit – des mesures dont il faut se réjouir--, avec ce système de calcul, la taxe prélevée s'en est trouvée réduite.

XXII)

Avec le nouveau système de calcul de la taxe, on peut espérer que le montant soit réévalué pour 2006. Mais il reste le problème du recouvrement : pour chaque vol, chaque compagnie doit remplir un formulaire de déclaration. Autrement dit, une compagnie qui n'effectue que quelques vols occasionnels ne se sent nullement concernée.

XXIII)

Avec un tel mode de financement, pour les ayant droits le calendrier des travaux d'insonorisation de leur logement est souvent repoussé aux calendes grecques.

XXIV)

Par ailleurs, il y a la nécessité de mettre à plat les choses notamment au niveau de la règle d'antériorité (date), des cas limites.

XXV)

Position critique de Ville et Aéroport

XXVI)

Ville et Aéroport considère qu'il faut aborder l'ensemble des deux dispositifs existants, les évaluer de façon critique avant de songer à leur harmonisation. Aujourd'hui, on constate que les grands aéroports français ont des perspectives de développement différentes. Il est clair qu'on ne peut traiter cette évolution législative que par le cas d'exception.

XXVII)

A l'évidence, il faut que la réglementation nationale évolue tout en restant souple.

XXVIII)

Il faut une loi fixant le cadre et le contrat au niveau local pour la souplesse nécessaire.

XXIX)

Il s'agit d'analyser la situation aéroport par aéroport en se référant aux cartes du PEB et celles du PGS. On se rend compte que pour Paris-Orly le PGS est plus large que le PEB alors que pour Nantes-Atlantique le PGS est bien inférieur au PEB. Pour Roissy Charles-de-Gaulle, on va vers une coïncidence des deux plans.

XXX)

II) 12 propositions sur la question de l'harmonisation PEB/PGS

XXXI)

Suite à cet examen critique, il y a lieu de redéfinir un cadre législatif clair qui prenne en compte les situations locales.

XXXII)

>> Sur le dispositif du Plan d'Exposition au Bruit (PEB)

XXXIII)

On sait que le PEB est fondé sur la base d'hypothèses de trafic prenant en compte l'évolution de celui-ci sur la plate-forme considérée à 10, 15 et 20 ans (moyen et long terme).

XXXIV)

Or, on constate que le transport aérien est soumis à des évolutions rapides. Il est sensible à la conjoncture et aux crises (économique, sanitaire, ...).

XXXV)

Proposition n°1 : Affirmer qu'un PEB doit être révisé tous les 5 ans

XXXVI)

On ne le fait pas car dans la procédure de révision qui est lourde il y a notamment l'organisation d'une enquête publique. On pourrait ne pas y avoir recours si seulement les hypothèses de trafic qui accompagnent le plan d'exposition au bruit étaient sincères. Mais dans la réalité ce n'est pas le cas.

XXXVII)

Proposition n°2 : Supprimer le principe d'anticipation

XXXVIII)

Sur ce point, Ville et Aéroport et la commune de Groslay (95) sont passés par la voie contentieuse contre l'arrêté interpréfectoral du 03/03/06 qui prévoit que lorsque la procédure administrative de révision d'un PEB est enclenchée les dispositions relatives à la zone C (art. L 147-5 du code de l'urbanisme) s'appliquent automatiquement.

XXXIX)

Auparavant, l'article 7 de la loi du 12 juillet 1999 portant création de l'ACNUSA avait prévu l'application du PEB par anticipation pour une durée maximale de deux ans des dispositions de l'article L 147-5 concernant les zones C et D (Cf. Art. L 147-7 du code de l'urbanisme).

XL)

Proposition n°3 : Réviser les articles L 147-5 et suivants du code de l'urbanisme

XLI)

Il ne s'agit pas d'exposer de nouveaux habitants au bruit des avions mais il faut des dispositions plus souples pour les opérations de renouvellement urbain et la possibilité d'implantation de nouveaux équipements publics. Celles-ci pourraient être financées dans le cadre des communautés aéroportuaires. Celles-ci participeraient notamment à l'équilibre des projets d'aménagement urbain dans les communes situées tout ou partie en zone C du PEB qui doivent se soumettre aux contraintes d'urbanisme afférentes (ne pas augmenter le nombre d'habitants). Elles contribueraient au recouvrement des déficits d'opération de Zones d'Aménagement Concerté dans les communes situées en zone C du PEB. Elles aideraient les communes dont une partie de leur territoire est située en zone A et B du PEB afin qu'elles puissent requalifier certaines zones sinistrées (ex : vieux village de Goussainville ou le quartier arasé de Villeneuve-le-Roi).

XLII)

Il s'agit donc de réécrire ces articles pour plus de lisibilité et de souplesse.

XLIII)

Proposition n°4 : Mettre en place une procédure unique PEB/PGS sur la base du trafic constaté et proposer un nouvel intitulé en conséquence : le « Plan d'Exposition au Bruit Aéroportuaire »

(PEBA)

XLIV)

Sur le principe, il faut considérer en effet qu'à partir du moment où l'on est dans une zone d'exposition au bruit (PEB) on peut avoir droit à la réparation (PGS).

XLV)

Proposition n°5 : Création d'un Observatoire de l'évolution des valeurs immobilières et des processus socio-démographiques à l'œuvre sur les communes impactées

XLVI)

Afin d'expertiser la situation des communes incluses dans un PEB par rapport au coût social qu'elles subissent (dévaluation des biens immobiliers), il serait bon de créer cet Observatoire de l'évolution des valeurs immobilières en zone C du PEB afin de connaître la réelle influence du bruit sur les parcours résidentiels, sur les valeurs immobilières et sur la paupérisation des territoires. Cela permettrait d'objectiver l'évolution sociodémographique des territoires riverains ; d'évaluer le coût social des atteintes à l'environnement.

XLVII)

>> Sur le dispositif du Plan de Gêne Sonore (PGS)

XLVIII)

Proposition n°6 : Réviser le PGS, comme le PEB, tous les 5 ans

XLIX)

Il convient d'appliquer une procédure de révision unique PEB/PGS tous les cinq ans (nouveau PEBA).

L)

Proposition n°7 : Suppression de la règle d'antériorité

LI)

Tout habitant qui sera inclus demain dans le PEBA, zone de bruit aéroportuaire, sera automatiquement ayant droit pour l'aide à l'insonorisation de son logement.

LII)

Dans les périmètres de renouvellement urbain (PRU), tous les logements doivent être aux normes d'insonorisation. Cela permet de purger l'empilement et l'augmentation du nombre d'ayants droit dû au fait qu'on a différentes dates.

LIII)

Proposition n°8 : Si au moins les deux tiers du territoire communal est inclus dans le PGS on considère que c'est l'ensemble du territoire qui est dans le PGS

LIV)

Proposition n°9 : Financer l'aide à l'insonorisation de l'ensemble des équipements publics

LV)

Actuellement, la loi prévoit l'insonorisation des établissements scolaires ou des établissements à caractère médico-social. Il faut aller plus loin et prévoir l'insonorisation de l'ensemble des équipements publics (ex : mairies, centres socio-culturel, etc.)

LVI)

Ce principe de solidarité nécessite un produit annuel généré par la TNSA au bon niveau.

LVII)

Proposition n°10 : Programmer l'aide aux riverains de façon pluriannuelle via les communautés aéroportuaires

LVIII)

La loi du 23 février 2004 « portant création des communautés aéroportuaires » prévoit que la programmation de l'aide aux riverains échoit aux communautés aéroportuaires. Il faudrait qu'elle soit pluriannuelle (ex : sur trois ans) et que des priorités soient clairement définies : opérations

groupées en direction de l'habitat collectif et menées en corrélation avec des programmes d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain. Le texte de loi étant très imparfait s'agissant des ressources prévues pour les futures communautés aéroportuaires, il y a une réelle difficulté à les mettre en place pour les régions concernées.

LIX)

Proposition n°11 : Instaurer une taxe environnementale de solidarité

LX)

Il s'agit de rééquilibrer la fiscalité du transport aérien au profit de l'environnement via une Taxe de solidarité. C'est indispensable si l'on veut appliquer le principe de développement durable, désormais constitutionnel, au transport aérien.

LXI)

Cette Taxe de solidarité aurait des retombées positives pour les riverains d'aéroports à l'échelle locale.

LXII)

Elle générerait un double dividende : 1°) elle serait dissuasive par rapport à l'effet de serre et au bruit (principe du pollueur-payeur) ; 2°) elle permettrait de palier aux dépenses liées au dispositif d'aide aux riverains (insonorisation des logements) et des actions territoriales de la communauté aéroportuaire dans ses champs de compétence définis par la loi (emploi, transports, urbanisme, environnement et information).

LXIII)

Proposition n°12 : La Commission Consultative de l'Environnement (CCE) et demain la Communauté aéroportuaire doivent être des lieux de débats sur cette question de l'harmonisation PEB-PGS. Il y a des voies de compromis à dégager.

LXIV)

Ville et Aéroport invite les membres de la Mission Rouques à venir prolonger leurs réflexions par des déplacements dans les communes riveraines des grands aéroports concernés

LXV)