

centre de recherche sur l'espace sonore
& l'environnement urbain



Martine LEROUX

avec
Pascal AMPHOUX
Jean-Luc BARDYN

Vers une charte intersonique

Préfiguration d'un outil interactif
de diagnostic et de gestion
des représentations de la gêne
dans un système d'acteurs

février 02

Rapport final
CRESSON
Contrat ADEME N° 99 10 037

REMERCIEMENTS

Nous remercions :

- Bernard Barraqué qui a lancé et coordonné la recherche « Le bruit des avions est-il négociable ? » dont ce travail constitue un des trois volets ;
- Guillaume Faburel, spécialiste du bruit des avions,
- et Jean-Claude Serrero, chargé de mission au SRAE du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement,

qui ont lu avec attention ce travail et ont formulé de précieuses suggestions pour le rapport final.

SOMMAIRE

Remerciements	2
Sommaire	3
Introduction	5
Contexte – Roissy CDG	5
Problématique – De l'évaluation à la représentation de la gêne	6
Objectifs – Diagnostic et gestion des représentations	7
Méthodologie – Une approche qualitative	7
Présentation des résultats	8
Première partie	
La gestion de l'environnement Discours sur la concertation	9
1. Le contraste des compétences – Présentation	9
2. Consultation, concertation, négociation – Positionnement des notions	10
3. Une logique représentative – Dispositifs	12
4. Une logique participative – Débat public	19
5. Et le bruit des avions ?	20
Deuxième partie	
La gestion de l'environnement sonore Expériences de concertation	23
1. Le contraste des situations	23
2. La diversité des contextes	24
3. Les pratiques de concertation	27
4. La question de la transparence	36
5. Le rôle « différé » de l'information et de la concertation	41
Troisième partie	
Le cas Roissy Charles-de-Gaulle	43
1. L'augmentation du trafic aérien – Analyse des CCE	43
2. Analyse des entretiens auprès de douze acteurs concernés par « le dossier Roissy CDG »	65

Conclusion	97
1. Cadrage des représentations et limites de la concertation	98
2. Une dynamique timide de la concertation	100
3. Vers la négociation du bruit des avions	102
Glossaire	105
Annexe 1 Aéroport International de Genève	106
Annexe 2 Rappel réglementaire	110
Annexe 3 Rappel succinct des étapes du dossier Roissy CDG	113
Annexe 4 Engagements pris par les diverses parties pour la maîtrise des nuisances sonores de l'aéroport Roissy CDG	115
Annexe 5 Charte de qualité de l'environnement sonore de l'aéroport de Paris – Charles de Gaulle	122
Tables des matières	135

INTRODUCTION

Cette recherche s'inscrit dans le cadre de l'appel d'offres du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement : « Concertation, décision, environnement » lancé en 1999 et constitue l'un des trois volets de la recherche que Bernard Barraqué coordonne, intitulée « Le Bruit des avions est-il négociable ? Sens, enjeu et difficultés du passage du régalién au contractuel »¹.

Contexte – Roissy CDG

Dès le début des années 90, l'annonce du projet d'extension de la plate-forme aéroportuaire CDG provoque des réactions très vives et conduit les gouvernements successifs à recourir à la concertation. En septembre 1997, la construction de deux pistes au lieu des trois prévues initialement est confirmée et en 1998, les ministres des transports et de l'environnement signent les « engagements pris par les diverses parties pour la maîtrise des nuisances sonores de l'aéroport Roissy CDG ». Par ailleurs, le lancement d'une grande enquête de gêne sonore auprès des riverains d'Orly et de Roissy CDG, couplée à des mesures acoustiques *in situ* pendant l'été 98 devait conduire à la détermination d'un nouvel indice capable de traduire, plus que l'indice psophique en vigueur, la gêne des riverains dans sa relation au bruit.

Ce bref historique du dossier Roissy CDG témoigne de la remise en question des positions des acteurs concernés ainsi que des relations qu'ils entretiennent – État, Aéroports de Paris (ADP), compagnies aériennes, élus locaux et associations de riverains – et rappelle les enjeux inhérents à la notion de gêne due au bruit qui est au cœur du débat. Or, en dépit des nombreux

¹ Perianez Manuel. *Analyse secondaire de 84 entretiens qualitatifs issus des trois pré-enquêtes psychosociologiques portant sur le vécu des situations sonores par les riverains des aéroports d'Orly et de Roissy-CDG*. Interventions Psychosociologiques et Sciences Humaines Appliquées. Mai 2001.

Barraqué Bernard. *Une science écran pour une impasse politique. La rétrospective de la recherche sur la gêne due au bruit et ses indicateurs*. Laboratoire Techniques Territoires Sociétés, décembre 2001.

Faburel Guillaume, Barraqué Bernard. *Les impacts territoriaux du bruit des avions. Le cas de l'urbanisation à proximité de Roissy-CDG. Ne pas évaluer pour pouvoir tout dire*. Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports, l'Environnement et les Institutions Locales de l'Université Paris XII, Laboratoire Techniques Territoires Sociétés, décembre 2001.

paramètres convoqués pour la définir, cette notion a montré ses limites.² La question est peut-être moins celle de son évaluation psycho-acoustique que celle de la circulation des représentations de la gêne entre les différents acteurs qui s'affrontent.

Problématique – De l'évaluation à la représentation de la gêne³

La gêne ne peut être considérée comme une variable mesurable et strictement objectivable mais comme une construction sociale complexe :

- au sens où elle mêle et enchevêtre d'innombrables facteurs (acoustiques sans doute, mais aussi psychologiques, sociaux, économiques, culturels, etc.), d'innombrables modalités d'expression (plaintes, stratégies personnelles, actions collectives, adaptations techniques, revendications politiques, etc.) et d'innombrables acteurs (politiques, administratifs, associatifs, particuliers, individuels ou collectifs, etc.), qu'on ne peut jamais prétendre prendre en compte de manière exhaustive ;

- au sens où ces facteurs d'expression sont eux-mêmes dynamiques et non statiques, évoluent en permanence en fonction du contexte circonstanciel et sont en particulier très fortement déterminés par le contexte d'interaction entre les différents acteurs.

De plus, à partir de l'expérience de recherche fondamentale acquise par le Cresson qui, en développant des outils interdisciplinaires de description et de conception de l'environnement sonore, a été conduit à s'écarter des notions de gêne et de bruit, cette étude se propose d'en reprendre les termes en en déplaçant le champ : **passer de la problématique de la gêne à celle de la représentation de la gêne**, le mot représentation devant être ici employé en un double sens :

- la gêne est autant façonnée par la **représentation sociale** que l'on s'en fait que par la nature acoustique de la source ;
- si la source est peu modifiable, la **mise en scène des représentations** des différents acteurs offre peut-être une voie pour apprendre non pas à entretenir le mythe d'un improbable consensus mais à gérer les dissensus.

Autrement dit, on fait ici l'hypothèse que, dans un contexte où les possibilités d'actions physiques sur la source sonore apparaissent limitées, l'évaluation de la gêne (qui, par le jugement de valeur qu'elle suppose sur le rapport entre la plainte et l'émission sonore, sous-entend la possibilité d'actions radicales sur la source) offre moins d'intérêt que la

² Dès 1985, D. Aubrée écrivait à propos de la gêne : "(...) La meilleure définition que l'on peut en donner est probablement celle que donnait Binet de l'intelligence : c'est ce que mesure mon test". *Environnement sonore, confort acoustique et représentations*. Grenoble : CSTB, 1985. p. 22.

³ Cette formule tient à traduire la perspective de notre travail ; lapidaire à l'égard de l'évaluation, elle remet en question l'évaluation psycho-acoustique que les politiques privilégient dans l'approche de la gêne. Cette formule ne signifie pas :

- d'une part, que l'approche par les représentations ne puisse éclairer l'évaluation nécessaire à la décision,
- d'autre part, que l'évaluation ne produise elle aussi des représentations que s'approprient les différents acteurs.

compréhension des mécanismes d'interaction et des possibilités de mobilisation des représentations de la gêne entre les différents acteurs (démarche qui, par la construction d'un regard critique sur les relations entre la plainte et son contexte de reproduction, sous-entend la possibilité d'actions concertées des différents acteurs).

Cette problématique annonce la nécessité de s'orienter vers une charte intersonique pour sortir de l'impasse dans laquelle se trouvent le diagnostic et la gestion de la gêne soumis à l'évaluation psycho-acoustique. La diversité des représentations de l'univers sonore appelle d'une part à leur mise en relation afin d'échapper à l'image monovalente de la gêne référée au niveau sonore et d'autre part à leur mise en contexte.

Objectifs – Diagnostic et gestion des représentations de la gêne

Il s'agit de travailler à la préfiguration d'**un outil d'évaluation interactif de diagnostic et de gestion des représentations de la gêne chez les différents acteurs.**

En d'autres termes, il s'agit d'appréhender et d'évaluer l'évolution des logiques et des pratiques relatives à la gestion du bruit autour des aéroports, à partir du conflit autour de Roissy et de la gestion d'autres aéroports, afin de proposer des actions tournées vers une gestion relevant de processus de négociation. Voici les orientations qui ont guidé le travail de réflexion et d'interrogation auprès des acteurs rencontrés :

- **mise à plat des logiques de représentations** des différents groupes d'acteurs et évaluation du potentiel d'ouverture de ces logiques et de leurs référents ;
- dans ce domaine de décision régional, **estimation des limites et des avancées de la concertation** mise en œuvre jusqu'à ce jour ;
- **repérage de politiques exemplaires ou inédites** sur d'autres aéroports ou grands équipements collectifs.

Méthodologie – Une approche qualitative

Nous avons travaillé sur le « dossier » **Roissy CDG** selon deux approches :

- **douze entretiens qualitatifs semi-directifs** menés auprès des principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre des mesures engagées sur l'aéroport Roissy CDG (représentants de la DGAC et d'ADP, membres de la commission consultative, élus locaux, représentants d'association, compagnie...) afin de repérer les formes dominantes des représentations relatives au bruit et à la gêne, leurs ambiguïtés, voire leurs contradictions, d'un acteur à l'autre ;

- **analyse des retranscriptions des réunions de la CCE** (commission consultative de l'environnement) de Roissy CDG complétée par l'observation d'une réunion, afin de saisir les argumentations des représentants d'intérêts divergents dans le cadre de ce dispositif de concertation.

Par ailleurs, afin d'élargir notre champ de réflexion sur la concertation relative au bruit des avions, nous avons organisé **deux réunions** :

- l'une a regroupé des **chercheurs** spécialistes de la négociation dans différents domaines et avait pour objet les stratégies et les dispositifs mis en œuvre dans la gestion des conflits ;

- l'autre a rassemblé des **représentants de gestionnaires d'aéroports** français et étrangers francophones (suisse et belge) ; elle s'est intéressée, à partir d'expériences concrètes et diversifiées, à l'évolution récente de la gestion des rapports avec les riverains et aux outils susceptibles d'améliorer la gestion du bruit des avions.

« Les bases d'une gestion concertée du bruit des avions » : cette formulation reprend la thématique de la recherche telle que nous l'avons présentée à nos interlocuteurs individuels ou réunis en groupe. Le terme de « bruit » nous a semblé préférable à celui de « gêne » parce que, d'une part, il désigne d'emblée la gêne qui était de toute façon le motif implicite de notre enquête, et d'autre part, le seul terme de gêne aurait supposé des explications de notre part. Nous pouvions être suspectés de ne pas reconnaître la « réalité du bruit ». Précisons donc que nous ne mettons pas en question cette existence du bruit, mais en revanche, sa perception est diverse et il peut être plus ou moins gênant. Nous privilégions le discours de la gêne à sa difficile évaluation et pensons que son approche discursive et délibérative offre des possibilités de gestion favorables à l'approche environnementale.

Présentation des résultats

1^{ère} partie : La gestion de l'environnement – Discours sur la concertation

Elle s'appuie sur les échanges entre chercheurs ainsi que sur plusieurs articles relatifs à la négociation. Cette partie permet de reformuler les questions de la gestion du bruit des avions dans le cadre de la théorie de la négociation ; elle propose des critères utiles aux analyses qui suivront.

2^{ème} partie : La gestion de l'environnement sonore des aéroports – Expériences de la concertation

L'analyse de la réunion des représentants de gestionnaires d'aéroports, majoritairement des responsables environnementaux, en seconde partie, permet de saisir d'une part, la dimension locale des problèmes et de leur traitement possible par la voie de la concertation, et d'autre part, les tendances générales de la gestion des aéroports. Cette approche relativise l'analyse du cas de Roissy CDG qui se situe à une tout autre échelle.

3^{ème} partie : Le cas Roissy CDG

Cette dernière partie met en perspective les deux modes d'approche : entretiens et analyse des comptes-rendus des CCE. Les représentations du bruit et de la gêne y sont envisagées dans leur dynamique actuelle. Cette partie se termine par une liste de propositions favorables à l'approfondissement et au renouvellement des représentations du bruit et de la gêne ; en outre, elle pose la question de la négociabilité du bruit des avions.

Première partie

LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

Discours sur la concertation

1. Le contraste des compétences - Présentation

En réunissant des spécialistes des questions de négociation dans différents domaines (gestion de l'eau, des déchets, urbanisme notamment), nous souhaitons élargir notre champ de réflexion à partir des processus de négociation observés et comportant une valeur heuristique aux yeux des chercheurs. Après une présentation de soi de chacun des participants, un bref exposé des résultats de l'enquête menée sur le conflit de Roissy CDG (voir troisième partie) précisait les obstacles à la concertation relatifs au bruit des avions et orientait la réflexion des chercheurs – analogie avec d'autres situations, questions sur des solutions éventuelles, etc. Les chercheurs ont ensuite défini leurs propres domaines de recherche et formulé les tendances et les questionnements repérés au cours de leurs travaux. Le débat a mis en évidence la diversité des situations de négociation et de leur évolution et a permis d'aborder les problèmes rencontrés dans le cadre aussi bien des dispositifs de concertation plus ou moins officiels que des négociations informelles. Cette réunion ne pouvait qu'enrichir l'approche bibliographique en actualisant par l'exemple et dans la controverse les arguments des différents théoriciens de la négociation.

La réunion s'est tenue le 6 juin 2001 (14h-18h) dans les locaux de l'ADEME Ile de France qui nous accueillait. Cinq chercheurs y ont participé :

- Sophie Allain : ingénieur agronome et docteur en gestion de l'INA-PG, chargée de recherches à l'INRA-SAD, GAPP-UPR 268 du CNRS ; recherches dans le domaine de l'eau
- Rémi Barbier : ingénieur civil des mines et docteur en socio-économie de l'école des mines de Paris, maître de conférences à l'Ecole nationale du génie de l'eau et l'environnement, Unité de recherches de gestion des services publics ; recherches sur

- la gestion des services publics locaux de l'eau, de l'assainissement et des déchets
- Jean-Marc Dziedzicki : formation en aménagement du territoire et urbanisme ; thèse sur les nouvelles démarches de négociation, université de Tours
- Gilles Novarina : urbaniste, professeur à l'IUG (Institut d'urbanisme de Grenoble), chercheur au CRESSON ; recherche récente sur la place et le rôle des associations dans les projets d'aménagement
- Hubert Touzard : psychosociologue, professeur à l'université René-Descartes, Paris V

Trois représentants de l'ADEME, commanditaire du travail, étaient présents à la réunion :

- Jean-Louis Plazy : délégué régional de l'ADEME Ile de France, gère l'aide aux riverains
- Christiane Chartier : responsable des études de sociologie et de comportement
- Erika Flahault : sociologue

Le délégué de l'ADEME a participé aux débats menés au cours de la réunion ; ce qui a permis de questionner la concertation amorcée relative au bruit des avions.

2. Consultation, concertation, négociation - Positionnement des notions

La notion de concertation qui est au centre de ce travail n'est pas sans poser quelques problèmes de définition. Le recours à la concertation, officiel, visible, usuel aujourd'hui dans les politiques d'environnement territorialisées manifeste un changement dans les processus de décision. Elle relève des modes d'action délibératifs et, au-delà de l'échange entre les acteurs, peut influencer la décision même si cette dernière n'appartient pas aux participants. Ce qui est à l'œuvre dans les processus de concertation s'apparente-t-il alors aux processus de négociation qui visent à ajuster des intérêts divergents ? Ce dernier terme radicalise la concertation, lui confère des objectifs ; l'accord négocié finaliserait, à un instant t, les processus délibératifs menés dans des commissions institutionnalisées ou ad hoc. Comme le remarque l'un des chercheurs au cours de la réunion, n'avons-nous pas tendance en France à ignorer ce terme de négociation qui suggère l'existence d'un conflit : « *on ne parle pas de négociation parce que ça suppose conflit ; on se concert, on ne reconnaît pas de conflit ; ce n'est pas noble* ».

Les distinctions établies par Laurent Mermet⁴ éclairent la terminologie : « En France dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement, prospère la **concertation** [...] Comment situer la concertation par rapport à d'autres notions plus nettes et plus familières ?

Est-elle une **négociation** ? Pas vraiment puisqu'elle ne vise pas forcément une prise de décision d'un commun accord. Par exemple, après une phase de concertation, c'est la puissance publique qui décidera d'un aménagement.

Mais alors n'est-elle pas seulement une **consultation** ? Non, dans la mesure où elle ne s'arrête pas à une simple écoute réciproque des points de vue [...]

⁴ Mermet Laurent. Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement, In Faure Guy Olivier, Mermet Laurent, Touzard Hubert et Dupont Christophe. *La négociation, situations – problématique – applications*. Paris : Dunod, 2000. p. 148.

Pourquoi le succès de cette notion et de cette pratique ambiguë dans le domaine de la décision publique en France ? Selon nous essentiellement parce qu'elle est adaptée à la recherche d'acceptabilité de la décision en contexte de forte asymétrie de pouvoir »

Laurent Mermet s'interroge sur le rôle et le statut de la négociation dans les processus de décision complexe⁵ ; comment les analyser ? Comment repérer négociation réelle ou apparente ? Comment évaluer le degré de négociation d'un accord ? Ces questions mettent en avant, du point de vue de l'analyse, l'idéalité supposée d'un processus de négociation. Trois critères interagissent et sont susceptibles de promouvoir un accord véritablement négocié :

- selon le registre de la communication, la négociation est une modalité du processus de décision ;
- selon le registre de l'action, la négociation constitue une orientation poursuivie par les protagonistes ;
- selon le registre de l'évaluation, la « performance décisionnelle » permet aux acteurs, au terme du processus, d'estimer l'arrangement conclu comme « acceptable d'un commun accord ».

On comprend que la concertation peut s'afficher comme négociation alors qu'elle facilite uniquement l'échange entre les parties, sans orientation, en d'autres termes sans objectif réel d'accord.

On retiendra également la distinction qu'établit Laurent Mermet entre trois échelles de négociation – interstitielle, composante, englobante⁶. Ces termes traduisent l'importance de la négociation du point de vue temporel mais aussi de sa dynamique (acteurs concernés, lieux...).

La question sous-jacente au positionnement des termes est celle de l'influence des protagonistes sur le processus de décision, ce qui revient à considérer le pouvoir reconnu à leur parole. Les politiques contractuelles qui se développent en particulier dans le champ environnemental depuis la décentralisation ne supposent-elles pas « une égalité de situation entre les parties » demande Jean-Pierre Gaudin⁷ ? Cet horizon idéalement posé nourrit l'imaginaire politique d'une démocratie délibérative et participative. Pierre Chambat et Jean-Michel Fourniau⁸ dans leur article consacré au débat public présentent différentes acceptions de la notion de concertation en fonction de cette perspective. Selon eux, « la concertation suppose donc pour de nombreux auteurs une certaine redistribution du pouvoir au profit des intervenants dans le débat public ». Pourtant, poursuivent-ils, un récent guide méthodologique du ministère de l'Équipement relève « ...une contradiction inhérente à la notion de concertation : on demande l'avis des gens sur une décision que l'on va prendre mais le pouvoir ne leur est pas délégué pour autant » ; enfin, « comme l'indique la Charte de la concertation⁹, la concertation est conduite par le maître d'ouvrage qui choisit ses interlocuteurs ». On peut toutefois penser que le cadre restreint des concertations entre acteurs

⁵ *Ibid.* pp. 160-161.

⁶ *Ibid.* p. 158.

⁷ Gaudin Jean-Pierre. La négociation des politiques contractuelles. In Gaudin Jean-Pierre. *La négociation des politiques contractuelles*. L'Harmattan, 1996. p. 13.

⁸ Chambat Pierre, Fourniau Jean-Michel. Débat public et participation démocratique. In Vallemont Serge. *Le débat public : une réforme dans l'Etat*. Paris : LGDJ, 2001. pp. 16-17.

⁹ La Charte de la concertation a été publiée en juillet 1996 à l'initiative de Corinne Lepage, ministre de l'environnement.

représentant des intérêts divergents se prête à la négociation. Loin d'être absente, elle peut très bien n'intervenir qu'à un moment du processus de décision. S'il est abusif de ne retenir que la dynamique de négociation dans un processus de décision, il est tout aussi abusif de l'évacuer du champ de l'analyse.

Nous nous en tiendrons généralement au cours de ce travail à la notion de concertation, sans exclure pour autant l'hypothèse de démarches négociées. En effet, nous ne faisons pas ici l'analyse chronologique, stratégique, d'un processus de décision ; ainsi, à propos de l'extension de Roissy CDG, nous connaissons les éléments les plus visibles de la concertation, mais nous ignorons toutes les « négociations interstitielles » que l'administration centrale a dû effectuer. Nous nous interrogeons sur les avancées de la concertation en matière de bruit des avions et tentons d'évaluer le chemin à parcourir vers des accords négociés.

3. Une logique représentative – Dispositifs

Nous nous intéresserons tout d'abord au rôle que peuvent jouer les « forums institutionnalisés » dans les processus de concertation, sachant qu'en cas de conflit, le recours à des stratégies diverses module la dynamique de concertation. « La constitution des commissions locales de l'eau, des commissions locales d'information mises en place auprès des laboratoires préfigurant des sites d'enfouissement des déchets nucléaires, les commissions consultatives auprès des aérodromes, des commissions départementales des carrières, etc., sont caractéristiques des nouvelles formes de l'action publique, qui instituent des lieux de négociation afin de permettre, dès l'amont des décisions, un ajustement des intérêts »¹⁰. Comment s'exerce la concertation au sein de ces instances prévues par les textes ? Les dispositifs les plus souvent évoqués par les chercheurs sont les suivants :

- CLI : commission locale d'information auprès des grands équipements énergétiques,
- SPPPI : secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles,
- CLIS : commission locale d'information et de surveillance relatifs au traitement et au stockage des déchets industriels,
- CLE : commission locale de l'eau,
- CCE : commission consultative de l'environnement relative au bruit des avions,
- CCAR : commission consultative d'aide aux riverains relatives au bruit des avions.

Les CCE sont parfois comparées à d'autres instances de concertation mais, à notre connaissance, il n'y a pas d'analyse précise les concernant. La participation de Jean-Louis Plazy à la réunion a permis de mettre à plat certaines limites de leur fonctionnement qui, comme nous le verrons, sont partagées par d'autres instances du même type. Les CCAR, jamais citées comme instance délibérative dans les analyses relatives à ces « forums » récemment créés pour la plupart, ne présentent pas le même intérêt que les CCE pour l'avenir de la concertation (voir infra).

3.1. Création et pérennité des dispositifs

A propos des dispositifs d'information et de concertation (DIC) relatifs à la gestion des risques industriels, Philippe Blancher observe que bien **souvent ils sont issus du conflit** -

¹⁰ Chambat Pierre, Fourniau Jean-Michel, *op. cit.* p. 18.

conflits ouverts, violents, ou situations de blocage¹¹. Ces dispositifs sont créés de manière plus ou moins pragmatique selon les cas pour régler, localement, les problèmes relatifs à la gestion des risques et des nuisances. Ces dispositifs sont encouragés par les pouvoirs publics (CLI par la circulaire de Pierre Mauroy en 1981, SPPI au début des années 90 à la suite de la directive européenne Seveso), ou sont prévus par la loi et précisés par décrets (CCE en 1985, CLE et CLIS en 1992).

En ce qui concerne le bruit des avions, les CCE que la loi (voir annexe 1) instaure sans les rendre obligatoires n'échappent pas à ce processus conflictuel ; ainsi, les CCE de Roissy CDG se sont réunies, après presque huit ans de silence, sur la question de l'extension de l'aéroport. La question que posent les chercheurs est bien celle de la **pérennité de ces commissions** : « *Comment dépasser une gestion de crise pour aller vers des mesures de gestion plus durable ?* ». Aujourd'hui, les CCE se voient investies de la mission d'élaboration de charte de qualité de l'environnement sonore ; réactivées pour mener à bien cet objectif, on aura l'occasion de se demander si leur démarche ne reste pas quelque peu formelle par rapport à des enjeux qui ne peuvent être résolus dans leur cadre. Par ailleurs, le rôle de ces commissions est à suivre : les textes réglementaires récents élargissent en effet leurs compétences et modifient leur composition.

Les CCAR, instituées par l'article 19-II de la loi du 31 décembre 1992, sont consultées sur le contenu du plan de gêne sonore qui permet l'élection des riverains pouvant recevoir l'aide à l'insonorisation et sur l'utilisation de la taxe destinée à cette aide. Les objectifs précis et plus techniques de ces commissions induisent des discussions récurrentes sur la rigidité des limites qui président à l'élection des riverains ; les conflits latents entre les acteurs émergent également au travers des critiques de la gestion de la taxe. Les enjeux de ces commissions délibératives sont limités par rapport à ceux des CCE.

3.2. Statut et composition

La plupart de ces dispositifs n'ont pas de personnalité morale, et par conséquent, comme les CCE « *elles ne peuvent pas porter plainte ni gérer des fonds* ». A la tête de ces dispositifs, on trouve souvent le préfet (CCE, CLIS, SPPPI), mais aussi un élu, en général président ou vice-président du Conseil général (CLI, CLE). Ces présidences sont exceptionnellement attribuées à d'autres acteurs comme des universitaires (SPPI de Toulouse et de Strasbourg)¹².

Ces comités de concertation sont « ouverts aux représentants d'intérêts déjà constitués »¹³, selon la formule de Pierre Chambat et Jean-Michel Fourniau : en général, les acteurs administratifs, les élus, les représentants professionnels concernés, les représentants d'association, les scientifiques ou experts techniques – ces derniers font partie des DIC et des SPPPI par exemple ; dans d'autres structures, ils peuvent être mandatés ponctuellement en fonction des problèmes traités. Tous ces acteurs n'ont pas nécessairement le même poids au sein des commissions, en ce sens qu'ils peuvent y assister sans voix délibérative. **La composition de ces commissions et le mode de désignation de leurs membres en font des**

¹¹ Blancher Philippe, Vallet Dominique, Paquet Pierre, Decourt Georges. *La gestion des risques industriels aux prises avec le territoire : réflexions à partir de l'analyse de dispositifs d'information et de concertation*. Lyon : économie et humanisme, décembre 1997. 92 p., p. 22.

¹² Informations mentionnées par Blancher Philippe et al., *ibid.*.

¹³ Chambat Pierre et Fourniau Jean-Michel, *op. cit.*, p. 18.

« **forums para-publics ou pluralistes** », selon les termes de Pierre Lascoumes¹⁴ ; les premiers « se caractérisent par une désignation technocratique ou hiérarchique par le préfet, avec un cantonnement aux acteurs déjà reconnus comme légitimes, indépendamment de leur compétences par rapport à l'enjeu », tandis que les forums pluralistes « se caractérisent par une composition concertée, une place importante à des tiers non impliqués par rapport à l'enjeu... ».

Qu'en est il des CCE ? Leurs membres sont désormais répartis en trois catégories égales en nombre – au titre des représentants des personnels exerçant leur activité sur l'aérodrome, au titre des collectivités locales et enfin à celui des associations – et, selon les termes de la loi du 12 juillet 1999, article 2 « les représentants des administrations intéressées assistent à ces réunions ». Avant cette loi, le nombre des représentants siégeant à la commission était fixé par l'arrêté créant la commission. Les collectivités locales désignent leurs représentants ; le préfet est chargé de nommer les représentants des associations et des personnels à partir des propositions que ces deux collèges lui soumettent. Les CCE, créées donc par arrêté préfectoral, exercent leur activité sous l'autorité du préfet chargé d'organiser les réunions.

La composition des CCAR est celle du comité permanent que les CCE peuvent créer en leur sein. Les représentants des administrations y ont une voix délibérative (loi du 12 juillet 1999).

3.3. Règles du jeu

Organisation – « animation » : vers une logique du tiers

Les questions de l'organisation des réunions sont loin d'être négligeables dans la mesure où elles conditionnent la concertation. « *Qui met-on autour de la table ? Comment fait-on travailler les gens ensemble ? Comment met-on en place une dynamique de travail ? Qui a le pouvoir de convoquer les réunions ? Des réunions à quel rythme ? Etc.* » Nous remarquons ce « on », adapté à la diversité de la composition et surtout de la présidence des commissions ; parce que c'est le préfet ou l' élu dans le cas des CLE par exemple qui peut convoquer les membres des commissions, ou encore dans certains cas, un « animateur ». Pour les dispositifs les plus encadrés juridiquement, le préfet est tenu de réunir la commission à la demande en général d'au moins la moitié de ses membres – ainsi pour les CCE et les CLIS. Mais, il peut y avoir des initiatives locales, remarque Rémi Barbier à propos des CLIS et « *le seuil de convocation peut être abaissé au tiers des membres ou moins encore pour donner un pouvoir de convocation aux collègues associatifs ou à ces collègues avec quelques élus* ».

Dans le cadre de ces dispositifs, c'est souvent au préfet que revient la conduite des débats. Ce rôle est remis en question à plusieurs titres. D'une part, le préfet est associé à l'intérêt général qui, aujourd'hui, ne peut plus être conçu au singulier, d'autant que celui-ci se situe du côté de l'Etat : « *on est toujours dans l'idée que l'intérêt général c'est l'administration publique ; or, l'Etat n'est pas le mieux placé pour être à la tête des dispositifs de concertation* », selon Gilles Novarina. D'autre part, Pascal Amphoux au cours de la réunion s'interrogeait sur la position du tiers qui n'est pas assumée dans cette logique institutionnelle. Sans préjuger de l'exercice tel que mené par les préfets, on peut se demander

¹⁴ Lascoumes Pierre. L'information, arcane politique paradoxal. In actes de la 8^{ème} séance du Séminaire du programme Risques collectifs et situations de crise. *Information, consultation, expérimentation : les activités et les formes d'organisation au sein des forums hybrides*. Grenoble : CNRS, 12 juin 1997. p. 30.

si ces dispositifs peuvent assurer la concertation entre des parties aux intérêts divergents sans recourir à une personne tiers chargée d'animer et de ressaisir les débats ? Ceci se pratique par exemple dans le cadre des CLE présidées par un élu : « ...très souvent un animateur est embauché ; ils [élu et animateur] s'entourent d'un comité restreint. Il y a parfois délégation à des bureaux d'étude qui sont chargés de mener la concertation ». Mais, les chercheurs remarquent aussi que « si, en France, on met un tiers dans les Sage, il manque des règles du jeu claires : combien de réunions, quel type de réunion, poids des décisions, décisions officielles ?... ». A propos de ces dispositifs, on parle peu de médiateur. Mais la professionnalisation de cette **position de « tiers agissant »** semble se confirmer malgré les réticences à l'encontre de ce type de démarches manifestées en France et soulignées par tous les chercheurs.

Le recours au tiers, sans déléster les représentants les plus importants des points de vue symbolique et décisionnel de tout leur poids aux yeux des autres acteurs, peut améliorer la qualité des débats, en d'autres termes **favoriser l'écoute réciproque d'arguments contradictoires**. Cette écoute se heurte d'abord à la représentation que chacun a des autres et que l'appartenance à un groupe rend difficile. « *Le sentiment d'appartenance à une association ou à une organisation déforme la vision qu'on peut avoir des autres. Plus le sentiment est fort et plus l'image d'autrui est dévalorisée* », déclare Hubert Touzard. On peut citer ici Gilles Novarina à propos de la concertation organisée par exemple lors de la création d'infrastructure : « *l'administration d'Etat, des ingénieurs disent encore, on ne sait pas ce que c'est qu'une association « c'est complexe, c'est le bordel* ». Il estime que c'est par étapes successives qu'il est possible d'accéder à une « **identification du rôle des uns et des autres** », **dans un système d'acteurs qui est plus complexe qu'il n'y paraît :**

- « *à l'indifférence peut succéder,*
- *une opposition qui permet de sortir de cet état où il n'y a pas de système d'acteurs,*
- *et ensuite, l'opposition elle-même peut laisser place à une identification du rôle des uns et des autres ; je suis surpris de la manière dont les associations identifient le rôle des différents acteurs qui composent l'Etat ; aujourd'hui, par exemple, on a un mouvement associatif qui ne parle plus de l'Etat mais qui parle de telle administration, de telle sous-administrations, de tel corps d'ingénieurs dans l'administration et qui ne se laisse plus conter des histoires sur le fait que l'Etat représenterait l'intérêt général ; et les associations peuvent identifier les intérêts particuliers des administrations par rapport à l'intérêt général qu'elles sont censées représenter* ».

Formalisation – vers une reconstruction de la mémoire

La formalisation, c'est d'abord **constituer la mémoire des réunions**. Nous savons par exemple, en ce qui concerne les CCE d'Orly et de Roissy que la retranscription intégrale des discussions est à la disposition des acteurs dans les locaux d'ADP ou encore de la DIREN. Mais, la formalisation concerne aussi le déroulement des réunions ; Rémi Barbier et les autres chercheurs constatent que bien souvent il n'y a pas de formulation synthétique des débats au cours et au terme des commissions et on assiste alors à leur dilution. Ne faut-il pas obliger à une **énonciation qui préciserait les enjeux** en fonction des nouveaux éléments ? Ce serait en quelque sorte reconnaître à chacun sa participation et l'inviter à poursuivre le débat dans le cadre de négociations intermédiaires et dans l'attente de la prochaine réunion des commissions. Quant aux décisions elles-mêmes ou aux orientations des décisions, on peut se demander avec Sophie Allain quelle est la meilleure des voies, parce que « *deux cas de figure*

se présentent dans la négociation, soit on sanctionne des étapes au fur et à mesure, soit à la fin seulement on boucle tout ; ce qui permet une marge plus grande de négociation ».

Nous entendons également sous ce terme de formalisation, la **question de la rédaction des convocations et des ordres du jour** – ce qui pose aussi la question des acteurs impliqués – ainsi que celle du délai d’envoi des documents préparatoires aux réunions ; ce dernier détail organisationnel a des conséquences sur l’appréciation des interventions au cours des réunions et sur la formulation de critiques ou propositions.

Enfin, des documents, comme le SAGE (schéma d’aménagement de gestion des eaux) pour les CLE ou une charte de qualité de l’environnement sonore pour les CCE actuellement, formalisent la concertation sur un projet précis. Mais ce n’est pas toujours le cas ; les dispositifs de concertation répondent aux problèmes rencontrés localement et la production de résultats reste contextuelle.

Financement – vers l’instauration de principes clairs de financement

Très concrètement qui finance le fonctionnement de ces commissions ? « Les coûts de fonctionnement des SPPPI et des CLIS sont financés par une dotation du ministère de l’environnement. Ceux des CLI du nucléaire émanent au budget du Conseil général concerné, ils sont pris en charge par le Conseil général et la Direction de la Sûreté des Installations Nucléaires »¹⁵. A propos des CCE, le délégué de l’ADEME rappelle que « *le préfet n’a pas un sou pour les photocopies... ; il demande à ADP de faire le secrétariat* ». Avec la loi du 12 juillet 1999, c’est le gestionnaire de l’aéroport qui doit mettre à disposition les moyens des réunions. Cet aspect financier n’est pas sans rejaillir sur le pouvoir même des commissions.

Des règles du jeu sont donc à poser dès le début des processus de concertation ; empiriques, stratégiques, elles actualisent une certaine idée de la concertation dans un contexte donné, en d’autres termes mettent en place ou non les moyens d’avancer dans le cadre de ces dispositifs même si d’autres démarches, comme nous le verrons, se déroulent à côté de cette organisation officielle.

3.4. Pouvoir des commissions

« Si on veut que la concertation ait un sens pour les gens qui sont appelés à se retrouver autour d’une table, il faut que les choses soient définies en termes de pouvoir : quel est le pouvoir de la commission constituée ? », demande Hubert Touzard. *« Ne faudrait-il pas attribuer à ces commissions une autorité ? »* afin de les rendre plus crédibles, demande également Rémi Barbier.

Définition des pouvoirs

Selon Pierre Lascoumes¹⁶, les **missions reconnues à ces commissions**, consultation, information, concertation, **restent floues et ne stipulent ni production de résultats ni modes d’action précis**. C’est à chaque commission d’inventer son mode de fonctionnement

¹⁵ Blancher Philippe et al., *op. cit.*, p. 27.

¹⁶ Lascoumes Pierre. *Op. cit.*

et de produire un document qui finalise à un moment donné les débats et propose selon les cas une série d'actions. La souplesse de certaines instances d'information permet une adaptation et une décision collective des méthodes, mais le risque est bien l'inertie, l'échec d'une dynamique mal canalisée ; de manière plus fondamentale, ceci révèle l'absence d'autorité de ces dispositifs – celle-ci est à « prendre » lorsque le contexte, y compris la personnalité des acteurs, le permet. Quels pourraient être ces pouvoirs ? A propos des CLIS, « *la préfecture pourrait accepter de déléguer une partie de son jugement technique sur les conditions de fonctionnement ou éventuellement lors de la décision de fermeture ou d'ouverture d'un site par exemple... ?* ». Une telle délégation reste à la discrétion du préfet.

En ce qui concerne les CCE, la loi du 12 juillet 1999 précise leurs compétences et en ce sens les élargit : si la commission est « consultée sur toute question d'importance relative à l'aménagement ou à l'exploitation de l'aérodrome qui pourrait avoir une incidence sur les zones affectées par le bruit », comme cela était prévu par les textes antérieurs, elle peut désormais, « de sa propre initiative, émettre des recommandations sur ces questions, et [...] coordonner la rédaction des documents écrits qui formalisent les engagements pris par les différentes parties intéressées par l'exploitation de l'aérodrome », enfin, « assurer le suivi de la mise en œuvre des chartes de qualité de l'environnement sonore ». Elle est censée se réunir au moins une fois par an. L'ACNUSA¹⁷, dans son rapport d'activité, ne manque pas de souligner l'importance de ces commissions et sollicite leur fonctionnement régulier (deux réunions/an).

On peut penser également en termes de pouvoir de ces commissions, le suivi des chartes pour les CCE, la surveillance pour les CLIS (prévue par la loi et oubliée dans le décret), etc. Ces missions, à créer dans la plupart des cas, représentent un moyen d'assurer leur pérennité.

« Autonomie cognitive des dispositifs »

Cette condition de crédibilité que Rémi Barbier énonce au cours de la réunion à propos des CLIS aborde la **question du pouvoir de contre-expertise** qui se pose dans tout processus de négociation et seul susceptible d'équilibrer les rapports entre les acteurs. N'y a-t-il pas des lignes budgétaires à mettre en place ? Parce que là aussi, concrètement, quels financements permettent les contre-expertises ? Qui les gère ? A propos des CCE, « *on a l'avis de l'expert qui défend le projet, mais si on a besoin d'une étude d'expert extérieur, pour conforter une hypothèse de travail, il y a problème ; on a parfois des avis de membres d'association quand elles ont des retraités dynamiques* ». Dans l'hypothèse favorable d'un financement, dans un processus de négociation, ne serait-il pas plus exact de parler d'**expertises plurielles** plutôt que de contre-expertise, celle-ci étant a priori réservée aux seuls opposants ? Le problème une fois défini collectivement, les membres de ces dispositifs ne pourraient-ils nommer conjointement des experts et ouvrir le réseau d'acteurs que les organisateurs de ces instances connaissent ? « *Un des critères majeurs d'une bonne négociation, c'est la mise en place des règles du jeu dès le départ du processus [...] L'objectif essentiel au départ c'est la production collective du problème et la hiérarchisation des problèmes. Une fois les thèmes à débattre établis, la réalisation d'expertise permet d'homogénéiser l'information* ».

¹⁷ ACNUSA (Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires). *Rapport d'activité 2000*. Voir annexe 2, création de cette instance.

A la question du financement s'ajoute celle du **choix d'experts indépendants** dont le nombre est limité dans certains domaines. A propos du bruit des avions, le délégué de l'ADEME précise qu'« *il y a peu d'expertise indépendante, parce que tout est modélisé par des gros programmes de calcul que seule l'aviation civile détient ; les associations demandaient une expertise externe ; en fait, c'est Eurocontrôle, organisme européen de contrôle du trafic aérien qui pourrait faire cette expertise externe et ça reste quand même un acteur de l'aviation civile* ». La marge de manœuvre est par conséquent limitée et contribue au monopole de l'expertise qui revient à ADP ou à la DGAC.

Valeur juridique des protocoles d'accord

Les documents issus de ces dispositifs aux pouvoirs mal définis engagent-ils les acteurs ? Ils n'ont pas de **valeur juridique** en tant que tel, mais les procédures suivies – consultation, approbation par le préfet et/ou l'engagement des acteurs concernés – peuvent leur conférer une « **force juridique** ». A propos des SAGE : « *il n'y a pas enquête publique mais une fois que le SAGE est approuvé par la CLE il est soumis à l'avis du comité de bassin et à l'avis de toutes les communes ; ensuite, il y a approbation par le préfet et cela donne une valeur juridique au Sage dans la mesure où toutes les décisions prises dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec le SAGE et toutes les décisions publiques dans les autres domaines doivent en tenir compte* ».

Les chartes de qualité de l'environnement sonore sont en général signées par les gestionnaires – Chambres de Commerce et d'Industrie pour les aéroports de province ou ADP pour les aéroports parisiens – et également par le préfet : la signature a valeur d'engagement à appliquer les mesures adoptées. Il s'agit là des dispositifs les plus formalisés qui peuvent parvenir à des protocoles dont le devenir ne semble pas complètement assuré pour autant. Des dispositifs plus souples, plus informels, peuvent trouver le dynamisme suffisant pour organiser une concertation fructueuse et suivie d'effets ; ou inversement des instances peu cadrées peuvent ne pas provoquer ce dynamisme ; ce qui manifeste l'importance du contexte local, de la volonté des participants et des règles du jeu choisies.

Les observations des chercheurs relativisent la valeur de ces documents officiels. Tout d'abord, lorsque ces documents émanent d'instances de concertation, le contenu de leur protocole d'accord est souvent réduit à « *un consensus minimum ; on s'entend sur des mesures annexes, importantes mais secondaires par rapport aux problèmes prioritaires* », déclare Jean-Marc Dziedzicki. Quant aux mesures prioritaires, elles sont plutôt décidées « par derrière » : en ce qui concerne la gestion de l'eau, « *par exemple dans les zones où c'est l'agriculture qui est concernée en premier, la profession agricole a l'habitude de traiter en bilatéral avec le préfet, de régler les trucs par derrière* » ; dans le domaine des constructions d'infrastructures routières ou de déchets, « *même quand il y a ouverture des processus de décision aux opposants, les négociations finales restent le pré carré des acteurs institutionnels : DIREN, Conseil Régional, maître d'ouvrage et DDE, maître d'ouvrage délégué* ».

Enfin, si comme les chercheurs le déclarent : « *les acteurs peuvent s'en tenir à un protocole d'accord même s'il n'a pas de valeur juridique* », alors la question du pouvoir des dispositifs de concertation et notamment des plus formels se pose à nouveau : en termes de résultats, ils contribuent au débat d'intérêts mais ne relèvent pas d'une perspective réelle de négociation.

Le discours politique officiel n'a-t-il pas alors intérêt à mettre en avant la concertation pour occulter la négociation ?

Mise en perspective

Ces dispositifs mettent en scène les aspects potentiellement, ou encore politiquement, visibles et exprimables dans le système d'acteurs. Mais parallèlement, se déroulent d'autres réunions ou rencontres moins formelles et sans doute plus décisives. Ceci nous conduit à poser avec Philippe Blancher la question du **rôle de ces dispositifs** ? « Sont-ils un lieu d'élaboration des politiques publiques ou bien ne sont-ils là que pour faciliter l'acceptation de politiques publiques élaborées et mises en œuvre essentiellement par l'Etat ? »¹⁸. Ces instances – aussi bien les dispositifs d'information et de concertation chargés de gérer les risques que les CLE ou encore les CCE – ne constituent-elles pas un lieu d'échange entre groupes d'intérêts bien identifiés, ne reproduisent-elles pas sans possibilité d'ouverture des arguments et des rapports de force eux aussi bien identifiés ? Les représentants de riverains – acteurs concernés directement par le bruit des avions, l'implantation d'un incinérateur de déchets à risques ou d'une autoroute, etc. – ont « *l'idée qu'on les consulte mais c'est du bidon, ils ont le sentiment que les choses sont déjà décidées* », disent les chercheurs.

Pourtant, comme le souligne Gilles Novarina au cours de la réunion, « *même sur des objets aussi durs que les autoroutes en tant qu'ils sont le domaine réservé de la haute administration de l'Etat, il y a un échange de points de vue, il y a une confrontation qui se fait, qui passe par des procédures différentes, des dispositifs officiels de concertation, mais aussi des tribunaux, mais aussi de la concertation informelle ; dans une configuration de décision, il y a toutes ces choses en même temps* ». Mis en perspective par rapport aux autres procédures, les dispositifs constituent bien un lieu de délibération qui n'est pas coupé de la demande sociale plus ou moins exprimée (manifestations, prise de position dans les médias, négociations informelles, etc.). Ils permettent de traduire une évolution des représentations des conflits et de leurs solutions et, dans le meilleur des cas, peuvent agir dans le sens d'une déstabilisation, souhaitable, du système d'acteurs.

4. Une logique participative – Débat public

Le débat public constitue un autre pôle de l'évolution des politiques publiques de décision en matière d'aménagement du territoire. La loi Barnier (2 février 1995) crée la Commission nationale de débat public ; chargée d'organiser le débat avec les citoyens, elle est animée par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. « Il appartient aux seules autorités légitimes de prendre les décisions qui auront force exécutive. Mais la légitimité et l'acceptation sociale de ces décisions ne seront effectives que si préalablement la transparence dans l'élaboration du projet a été suffisante, si les citoyens ont pu faire valoir leur point de vue et éventuellement pu faire évoluer les intentions primitives »¹⁹. Comparé aux dispositifs de concertation dont « (...) la constitution inclut un principe de clôture qui repose sur la représentation des groupes d'intérêts, (...) le débat public constitue au contraire une scène ouverte ... »²⁰. Mais, on peut se demander avec Jean-Marc Dziezicki si le risque d'un tel

¹⁸ Blancher Philippe et al., *op. cit.*, p. 23.

¹⁹ Blanc Hubert. La concertation en amont, une exigence contemporaine de la démocratie. In Vallemont Serge. *Le débat public : une réforme dans l'Etat*. Paris : LGDJ, 2001.p. 42.

²⁰ Chambat Pierre, Fourniau Jean-Michel, *op. cit.*, p. 22.

débat en France n'est pas que « *ça apporte beaucoup d'idées, mais les positions sont figées et les décideurs restent les mêmes. Les gens participent à des réunions mais on ne sait pas quel poids a leur parole* ».

On retiendra également les remarques de Rémi Barbier qui, au cours de la réunion, relève l'ambiguïté de l'indépendance de la commission : « *elle vient de se voir attribuer le statut d'autorité administrative indépendante ; l'enjeu de positionnement n'est pas seulement de qualification juridique, c'est bien pour la faire exister dans le giron de l'administration mais avec une position d'indépendance* ».

En avril 2001, le Premier ministre demande à la Commission Nationale de Débat Public d'éclairer le choix du gouvernement sur la nature et la localisation d'un nouveau site aéroportuaire. La CNDP a constitué la commission particulière chargée d'organiser le débat sur cette question ; la DUCSAI – Démarche d'Utilité Concertée pour un Site Aéroportuaire International – a débuté en avril et a rendu ses conclusions en octobre : « Sans choisir parmi les huit sites candidats (...), M. Zemor confirme la nécessité d'un tel équipement en dépit de la récente contre-expertise qui met en doute sa pertinence »²¹. En fait, la DUCSAI ne pouvait écarter la question sous-jacente au débat relatif à la localisation : une troisième plate-forme est-elle nécessaire ?

Comment s'organise le débat public ? Les commissions s'appuient sur les documents remis par le maître d'ouvrage qui finance le débat (médias, événements...). Les textes ne prévoient pas les modalités précises des réunions laissées à la discrétion de la commission particulière. A propos de la DUCSAI, on voudrait formuler des réserves à l'égard de l'animation des réunions confiée aux compétences d'un journaliste capable de réagir vite, de provoquer avec distance et avec un certain humour. Ce type d'animation répond-il aux attentes du public ? Nous posons la question.

5. Et le bruit des avions ?

Cette partie constitue une toile de fond aux analyses qui vont suivre et nous permet de ressaisir et de décliner notre problématique. Nous interrogeant sur les avancées de la concertation en matière de bruit des avions, nous avons considéré, en accord avec la position des chercheurs réunis, le rôle des dispositifs de concertation dans les situations conflictuelles : ceci annonce et permet d'aborder avec un regard critique le système d'acteurs concernés par le bruit des avions engagés dans des processus formels de concertation locale. Nous avons ainsi privilégié la partie visible de la démocratie représentative, sachant que parallèlement, comme cela fut souvent souligné, se déroulent d'autres démarches moins formelles, leur convergence dans le processus de décision restant incertaine. Nous avons également évoqué le débat public, dispositif récent de la démocratie participative, mais n'avons pas développé ce volet de la concertation qui, en ce qui concerne la construction d'un troisième aéroport en Ile de France, constitue un objet d'investigation à part entière²² ; la question de l'utilisation du jeu démocratique est ici posée.

²¹ *Le Monde*, 19 octobre 2001, p. 14.

²² Une analyse de la DUCSAI, menée par Bernard Barraqué et *al.* est en cours.

Nous constatons que cette approche nécessaire pour appréhender la position des acteurs et les différentes logiques relatives au bruit et à la gêne est en même temps travaillée par ses limites ; en effet, le « formatage » des instances que nous avons envisagées plus haut, leur absence de pouvoir et de règles du jeu claires, supposent l'existence d'autres lieux de discussion et de fermentation, faisant intervenir d'autres acteurs. La concertation se conçoit à travers ses procédures plus ou moins organisées, mais elle se conçoit également dans l'hybridation permanente et contextuelle des savoirs et des acteurs.

Les différents critères d'analyse des dispositifs seront confrontés dans les deux parties qui suivent aux représentations incarnées et contradictoires relatives au bruit des avions. Les positions des acteurs nous invitent à réfléchir à une gestion concertée dont la construction ne passe pas seulement par ces dispositifs ; nous pourrons tirer des enseignements utiles de l'expérience des gestionnaires d'aéroports (deuxième partie) et des logiques exprimées par les acteurs représentatifs du conflit Roissy CDG qui participent pour la plupart aux CCE (troisième partie).

Tout d'abord, quel est le **rôle des dispositifs de concertation dans les conflits** qui émergent dans les différents aéroports qui seront envisagés et quelle est l'incidence du contexte dans le fonctionnement de ces instances ? Quelle concertation est possible en dehors de ce cadre institutionnel ?

Le bruit apparaît comme un « objet flou comparé à un objet clair comme par exemple une autoroute » disait Gilles Novarina. De l'exclusion de la gêne au seul discours du dommage, comment les acteurs articulent-ils bruit et gêne ? Quel rôle – un rôle de pacification comme le suggère Rémi Barbier – peut jouer la **météorologie** ?

Que signifie le **principe de transparence** dans l'information reçue, distribuée, produite par les acteurs (en particulier DGAC et gestionnaire) ? Quelles en sont les limites et les ouvertures potentielles – capacité de questionnement des acteurs, appropriation nécessaire... ?

Comment **élargir le débat sur le bruit des avions** ? L'insuffisance des référents que constituent les indicateurs pour régler les problèmes liés à la riveraineté des aéroports est aujourd'hui avérée. La relation au territoire ressaisit ce rapport au cadre de vie que prenaient en compte les approches psycho-sociologiques et réactualise la dimension affective et politique au lieu de résidence.

Finalement, quels sont les **signes de l'émergence d'une culture de la concertation** dans ce domaine ? Avons-nous affaire à une avancée réelle ou illusoire ? Pour répondre à cette question, nous pourrons tenter d'évaluer au travers du discours de nos interlocuteurs le degré de négociation des processus engagés selon les critères proposés par Laurent Mermet (voir supra) : la négociation est-elle seulement modalité ou comporte-t-elle orientation et évaluation ? On se demandera également ce qui a bougé dans les représentations et dans les relations entre les acteurs.

Deuxième partie

LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT SONORE

Expériences de concertation

1. Le contraste des situations

En réunissant des gestionnaires d'aéroports français et étrangers francophones (suisse et belge), nous souhaitons envisager à partir d'expériences concrètes et diversifiées :

- d'une part, l'évolution récente de la gestion des rapports avec les riverains : importance du contexte locale, marge de manoeuvre des acteurs, modalités d'expression des riverains, etc. ;
- d'autre part, les outils susceptibles d'améliorer la gestion du bruit des avions : dispositifs à mettre en oeuvre, acceptabilité selon les différents acteurs, principes fondateurs des orientations, etc.

La réunion s'est déroulée en deux temps. Tout d'abord, les responsables environnementaux ont présenté les sites aéroportuaires en précisant les éléments conflictuels résolus ou non et les démarches effectuées envers les riverains. Ensuite, après une pause, la réunion a porté sur la communication des gestionnaires d'aéroports et les problèmes rencontrés dans ce domaine.

La réunion s'est tenue le 1^{er} juin 2001 (9h-13h) dans les locaux de l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry qui nous accueillait. Dix personnes, responsables de la gestion environnementale, y ont participé :

- chef de service de l'UCCEGA (Union des Chambres de Commerce et de Gestion des Aéroports),
- responsable du service qualité, environnement, moyens généraux de l'aéroport international de Strasbourg,
- chargée de mission environnement de l'aéroport international de Toulouse-Blagnac,
- chargé de mission environnement de l'aéroport Lyon-Saint Exupéry,

- chef du département administration générale et environnement de l'aéroport de Nice-Côte-d'Azur,
- 2 représentants de la Division de l'Exploitation du centre administratif du Ministère de l'Équipement et des Transports de la Région Wallonne et 2 experts acoustiques de la Région Wallonne (bureau d'études A-TECH) – aéroport de Liège-Bierset
- chef de service de lutte contre le bruit – Division Environnement et Affaires juridiques de l'aéroport international de Genève-Cointrin.

Deux représentantes de l'ADEME, Christiane Chartier et Erika Flahault, ont également participé à cette réunion.

L'analyse de la réunion des gestionnaires d'aéroport (expression qui désigne ici les gestionnaires de l'environnement qui interviennent à des titres différents selon les aéroports) :

- considérer la progression des acteurs, de leurs questionnements et de leurs modes de faire,
- évaluer les concertations locales, leurs blocages, leurs avancées,
- analyser conjointement les représentations du bruit et celles de la gêne.

2. La diversité des contextes ²³

2.1. Lyon-Saint Exupéry

En 1999 : 117 000 mouvements ont été enregistrés pour 5,5 millions de passagers, soit respectivement une augmentation de 13% et 5,5% par rapport à l'année précédente. Comparé à d'autres sites, l'aéroport de Lyon se trouve dans une région peu urbanisée. Son activité est appelée à se développer.

Le **projet de modification de l'APPM, approuvé le 30 juin 1999**, localise les futures pistes. Alors que la révision de l'APPM modifie peu celui de 1970, ce projet a rencontré une forte opposition des riverains et d'une partie des municipalités. L'expertise menée par François Plassard²⁴ à la demande de la DATAR en 1998 met en évidence la différence d'appréciation entre les associations de riverains et les promoteurs du projet. L'APPM de 1970, écrit-il, a été « oublié » par la plupart des acteurs, le PEB de 1977 n'a pas été pris en considération et les riverains découvrent les « dysfonctionnements administratifs » qui ont permis le développement de l'urbanisme.

Une charte de l'environnement comportant un volet bruit a été élaborée. Soumise à la CCE en décembre 2000, elle n'a reçu l'approbation ni des élus, ni des associations qui estiment notamment qu'aucune action n'est envisagée pour supprimer le trafic nocturne. Le président de la Chambre de Commerce et d'Industrie tient à respecter « les engagements pour l'environnement ». **Un réseau de mesures de bruit « Constas »** est opérationnel aujourd'hui. Une commission consultative de l'environnement composée selon le décret du 16 février 2000 devait se réunir fin juin 2001.

²³ Selon les aéroports représentés au cours de cette réunion, les sources varient ; la présentation de l'aéroport qu'a faite chacun des participants est parfois complétée : rapport d'activité 2000 de l'ACNUSA pour les 4 aéroports français représentés (ils font partie des aéroports soumis à la taxe générale sur les activités polluantes pour lesquels l'Autorité a des compétences), l'expertise de F. PLASSARD en ce qui concerne Lyon-Saint Exupéry, ainsi que des informations relevées sur les sites Internet des associations.

²⁴ Plassard François. *Rapport sur la révision de l'APPM de Satolas*. UMR 5600 (RIVES/ENTPE), novembre 1998. 19 p.

On notera que l'aéroport tente de **promouvoir l'emploi des riverains** sur le site aéroportuaire, en obtenant des entreprises qu'elles réservent les emplois pendant huit jours aux habitants des communes proches.

2.2. Strasbourg-Entzheim

Le rapport d'activité de l'ACNUSA rappelle que jusqu'en 1994, la plate-forme était un aéroport militaire et civil. En 1996, le projet d'implantation de la société DHL provoque l'opposition des riverains libérés depuis peu des vols militaires. Ils se mobilisent massivement. Le projet est abandonné en septembre 1996.

Un groupe de réflexion réuni par le préfet élabore un **protocole d'accord** approuvé par la CCE en 1998. Sur la question du trafic nocturne, ce protocole prévoit l'interdiction des vols entre 23h et 6h. **Une commission de voisinage veille à son application.** Un projet d'extension de la plate-forme (allongement de la piste) a été accepté par la CCE. Une charte de « 50 actions pour un développement durable » concernant la période 2001-2005 vient d'être adoptée par la CCE. Le préfet et le président de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bas-Rhin l'ont signée début juillet²⁵. Un système de mesures du bruit et des trajectoires est en place depuis peu.

La ligne TGV Paris-Strasbourg sera inaugurée en 2002 ; elle peut freiner l'augmentation régulière du trafic commercial aérien.

2.3. Nice-Côte-d'Azur

En 1999, l'aéroport a reçu plus de 8 millions de passagers. Un arrêté ministériel du 9 mars 1999 en réduit l'usage la nuit. La configuration topographique de l'aéroport expose les populations riveraines aux nuisances sonores et exige des procédures d'approche spécifiques ; la **procédure de contournement par la mer** – dite « riviera » aujourd'hui – a été initiée en 1994 grâce aux efforts d'une association, la CAPSSA (Comité d'Action pour la suppression des survols abusifs), récompensée par un décibel d'or pour l'élaboration de ce système.

En matière environnementale, Nice a engagé la concertation : création d'un service de relations avec les riverains sur les questions d'environnement, mise en place d'un système de mesures de bruit et rédaction d'une charte pour l'environnement. « Les engagements de l'Aéroport Nice Côte d'Azur » ont été signés par l'Etat et la Chambre de Commerce et d'Industrie de Nice au cours du deuxième trimestre 2000.

2.4. Toulouse-Blagnac

En 1999, plus de 5 millions de passagers ont fréquenté l'aéroport de Toulouse dont le taux annuel de croissance du trafic passager commercial est de 8,12% depuis 1993 – taux élevé comparé à celui des autres aéroports de province. A l'horizon 2010, 8 à 10 millions de passagers sont attendus. L'augmentation rapide du trafic conduit au dépassement des prévisions du PEB et du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (140 000 mouvements/an, seront atteints en 2005). Selon les associations et les représentants des collectivités territoriales rencontrés par l'ACNUSA, 100 000 toulousains subissent désormais les nuisances aériennes. L'activité constructeur de Toulouse accroît les craintes des riverains (circuits d'essai pour les A380).

Une charte de l'environnement initiée il y a deux ans par le préfet n'était pas finalisée au jour de la réunion (1^{er} juin 2001). Un couvre-feu nocturne constitue l'une des principales revendications des associations.

²⁵ Information d'AFP datée du 3 juillet 2001 (site RevuePress)

La création d'un deuxième aéroport ou la délocalisation du trafic sur d'autres plateformes devraient améliorer la situation mais dans l'immédiat, aucune de ces deux solutions n'est arrêtée.

2.5. Aéroport de Liège-Bierset

La gestion des aéroports a été transférée en 1989 aux régions (à l'exception de l'aéroport international). La navigation aérienne est gérée par un organe unique tandis que les régions ont un pouvoir réglementaire en matière environnementale. A cette époque, le trafic était insignifiant dans la région wallonne. Liège était un aéroport militaire (avions de chasse dans la journée) mais les investissements opérés dans les infrastructures ont permis la concession d'exploitation commerciale à des sociétés privées. Un opérateur de fret a démarré ses activités le 1^{er} mars 1998 et ce fut l'explosion des riverains d'autant que **le trafic est nocturne**. Dès 1997, la constitution d'un SIG permettait de prévoir les « routes de départ pour les avions ». Face à ces réactions virulentes, le gestionnaire a dû improviser : constitution d'un comité de crise, dispositions réglementaires pour établir un plan d'exposition au bruit suivies d'arrêtés successifs délimitant les zones de bruit, en 1999, installation d'un monitoring pour étudier toutes les trajectoires, lancement de procédures de concertation – concertation autour du PEB, rédaction d'une charte par le gestionnaire dont le texte a été retravaillé au niveau du cabinet ministériel et qui, soumis aux riverains, a finalement été refusé, création de comités officiels de concertation, mise en place de services d'informations aux riverains, etc. Mais, selon les représentants du ministère de l'équipement et des transports de la région wallonne, les problèmes rencontrés sont loin d'être réglés.

En ce qui concerne le PEB, la zone A est définie par des niveaux > 70 dB Ldn. Les mesures d'accompagnement consistent essentiellement dans le rachat de toutes les maisons situées dans cette zone (environ 800 habitations). Aujourd'hui, la région en a racheté 600 pour un coût de 100 millions d'euros. Une fois qu'elle en est propriétaire, elle les remet à des sociétés intercommunales qui les réaffectent à des activités économiques si possible, sinon les maisons sont détruites – certaines au stade du gros œuvre. Les zones B, C et D sont définies par des niveaux :

zone B : entre 65 et 70 dB Ldn,

zone C : entre 60 et 65 dB Ldn,

zone D : entre 55 et 60 dB Ldn

Dans ces trois zones, la région prévoit l'insonorisation. Des décrets récents fixent le niveau sonore maximum des avions dans chaque zone d'exposition au bruit [respectivement : 85 dB(A), 80 dB(A) et 75 dB(A)] et le taux d'insonorisation [respectivement : - 42 dB(A), - 37 dB(A) et - 32 dB(A)], ainsi que les heures d'ouverture de l'aéroport : 24h/24 pour Liège.

Les représentants de l'aéroport soulignent que les décrets comme les démarches de concertation ont été pris rapidement, encouragés par les procédures contre la Région. « *On a de bonnes raisons de passer par la voie législative parce qu'on a des procédures judiciaires en cours ; [...] un jugement a été rendu avec 500 riverains impliqués où la région wallonne a été condamnée pour violation de la convention européenne des droits de l'homme par le tribunal civil de Liège.* »

Aujourd'hui, le trafic est de 90 mouvements / nuit plus quelques mouvements dans la journée.

2.6. Aéroport international de Genève

Voir annexe 1 : présentation rédigée par Monsieur Pocceco, chef de service de lutte contre le bruit.

3. Les pratiques de concertation

3.1. Le contexte d'émergence

Le discours des gestionnaires environnementaux des aéroports permet de comprendre la dynamique de la concertation selon les contextes rencontrés. Il laisse entendre que la concertation s'est imposée à eux, dans le conflit, et que depuis peu elle commence à entrer dans les esprits et les pratiques d'autant que les textes réactualisent les CCE et invitent à la rédaction de chartes pour l'environnement. Quels sont les facteurs qui motivent le recours à la concertation ? Au-delà de la pluralité des situations, peut-on observer des similitudes contextuelles déterminant en grande partie les processus et résultats de la concertation ?

Une stratégie : A Strasbourg, lorsque l'entreprise DHL a voulu s'installer (risques de trafic nocturne important), la forte mobilisation des riverains a conduit à l'abandon du projet. En termes d'alternatives stratégiques, une politique de concertation évitait la répression régulière des manifestations : *« soit on avait tous les samedis 15 000 manifestants devant l'aéroport, soit on mettait en place cette politique. Au départ, je pense que la concertation n'était pas un choix »*.

« Une culture de négociation » : le représentant du gestionnaire de l'aéroport Nice-Côte d'Azur raconte les différentes étapes d'une concertation liée à la culture locale. Après l'abandon des procédures de contournement d'Antibes que les riverains avaient réussi à faire adopter à l'aviation civile, le gestionnaire a choisi de jouer un rôle de médiateur entre eux et l'aviation civile. Nous le verrons, la concertation s'y développe surtout de manière informelle. Parallèlement, des riverains, en particulier ceux du Cap d'Antibes, poursuivent des procédures judiciaires contre l'aéroport. On peut rappeler d'ailleurs que les riverains de l'aéroport de Nice furent les premiers à recourir à la voie judiciaire, au début des années 60.

L'actualité de la concertation : les situations de Lyon-Saint Exupéry et de Toulouse-Magnac sont tendues. Globalement, l'évolution du trafic et, localement, l'évolution de l'environnement sonore potentiel autour de Lyon-Saint Exupéry placent les acteurs en rapports de force. On peut penser que la rédaction d'une charte répond, pour les gestionnaires, au souci d'avancer dans la concertation que les textes préconisent aujourd'hui. Mais, les résultats en sont modestes. Les gestionnaires ont le sentiment de se trouver dans une phase d'apprentissage de la concertation face à des riverains qui prennent acte des engagements sans pour autant estimer qu'ils règlent les problèmes environnementaux. L'association ACENAS (association contre l'extension et les nuisances de Satolas) déclarait à la presse le 21/12/2000, suite à la réunion de la CCE concernant la charte : *« notre participation s'inscrit exclusivement dans le cadre du traitement des nuisances actuelles et n'entérine en aucun cas l'extension à 4 pistes de l'aéroport que nous refusons catégoriquement, notre opposition à ce projet démesuré n'étant pas négociable »*²⁶.

²⁶ Communiqué relevé sur le site Internet de l'association.

Formalisme officiel : dans le contexte sonore de la région wallonne, la concertation apparaît quelque peu dérisoire, impuissante à modifier la situation sonore nouvelle. Volet « social » de l'ensemble de mesures mises en place dans l'urgence, elle figure officiellement au côté des normes réglementaires pour calmer le jeu, semble-t-il, mais sans y parvenir. Les représentants de la région ne se font d'ailleurs pas d'illusions sur la concertation engagée autour de l'aéroport de Liège : « *deux comités de concertation officiels avec riverains, communes, opérateurs et tous les partenaires ont été créés. L'organisme existe mais il n'y a pas de réelle concertation* ». En fait, la stratégie qui s'offre aux gestionnaires est très limitée : le nombre important de procès intentés contre la région wallonne, gestionnaire de l'aéroport du point de vue environnemental, rend caduque la concertation : « *nous, on est confronté à un problème de recours massif en justice [500 riverains], on ne peut pas avoir un dialogue de concertation ; généraliser un système de concertation ce n'est pas possible* », disent les représentants belges.

A propos de Genève-Cointrin, nous pouvons à partir des informations recueillies auprès du représentant environnemental supposer que la concertation organisée au sein de la commission consultative s'y développe sans trop de formalisme et avec efficacité. Dans le cas de Genève qui ne se trouve pas dans une situation conflictuelle comme Liège, il est difficile d'évaluer l'incidence du recours judiciaire sur les modes d'actions et notamment sur les pratiques de concertation et d'information de l'aéroport.

Les aéroports représentés – nous n'incluons pas ici Genève-Cointrin dont nous connaissons surtout la politique d'information et de communication auprès des riverains – présentent ou ont présenté à un moment donné une dimension conflictuelle, ce qui confirme l'observation des chercheurs selon laquelle le conflit est moteur de la concertation :

- à Strasbourg et à Liège, nous avons affaire à un conflit déclaré portant sur l'**irruption brutale du trafic, nocturne de surcroît**, annoncée dans le premier cas, avérée dans le second ;
- à Nice, les riverains s'opposent fermement aux **pratiques d'approche de l'aéroport** et proposent un contournement d'Antibes dans certaines conditions : dans ce cas, la revendication est claire et elle emprunte le chemin de la contre-expertise ;
- enfin, à Lyon Saint-Exupéry et à Toulouse-Blagnac, le **développement du trafic** et la crainte de son augmentation, confirmée aux yeux des riverains par l'approbation du nouvel APPM pour le premier et par l'évidence de la croissance du trafic pour le deuxième créent des tensions.

La nature du conflit, augmentation, voire irruption du trafic, ou procédures et trajectoires dont le traitement est plus technique que dans l'autre cas, ne semble pas jouer pour ou contre la concertation.

En revanche, plusieurs facteurs ont une incidence sur les processus de concertation et leur aboutissement :

- **les acteurs**, dans une situation donnée, ressaisissent le contexte initial d'émergence du conflit selon ce que l'on appellera des « motifs » – volonté stratégique, culture, etc. – qui tiennent à des données présentes localement aussi bien politiques que culturelles ;
- sans une ouverture potentielle, sans l'anticipation d'une **marge de manœuvre**, la concertation est vouée à l'échec et risque d'entériner une rupture entre les parties : c'est ce qui se passe à Liège où les décisions sont annoncées et mises en oeuvre, mais certainement aussi

ce qui dilue ou rend vaines les discussions autour d'une charte, comme à Lyon-Saint Exupéry et Toulouse-Blagnac, dont les enjeux restent insignifiants eu égard à la situation. Si tout est joué d'avance, comment entrer dans le processus ?

3.2. Le système des acteurs

La réunion des gestionnaires d'aéroport chargés de la question environnementale nous propose une entrée limitée, partielle sur la concertation. Elle donne toutefois accès à la représentation qu'ils ont des riverains et, plus succinctement, d'autres acteurs. Elle permet l'expression plus ou moins claire de la conception qu'ils ont de leur mission.

« Le rôle du gestionnaire est important mais le cadre de son action est toujours régalién. Les aéroports appartiennent à l'Etat, sont gérés par des établissements publics sous tutelle des différents services de l'Etat – droit de trafic, décision de restriction d'usages de l'aéroport, règles en matière de redevance... - leur marge de manœuvre est limitée ». C'est dans cet espace entre deux acteurs essentiels, l'Etat et les riverains – sans oublier les compagnies dont il est peu question dans les discours de cette réunion mais qui constituent un acteur avec lequel les gestionnaires doivent composer – « que les gestionnaires se trouvent confrontés en première ligne avec leur environnement économique et social ». En dépit de cette position, selon le représentant de l'UCCEGA, ils sont les acteurs d'un site, « les promoteurs d'un développement ». Effectivement, leur discours traduit bien une position d'acteur qui tout en respectant la réglementation en vigueur met en œuvre ses propres modalités d'action. Si les priorités étaient économiques au détriment de la prise en compte de l'environnement, aujourd'hui, « le risque existe de tomber dans l'excès inverse par démagogie ».

Ce que les gestionnaires connaissent des riverains

Localement, les riverains peuvent adopter différents modes d'action par rapport aux nuisances aéroportuaires :

- **manifestations** : elle sont capables de différer, modifier, voire supprimer comme à Strasbourg, des projets, elles représentent une alternative stratégique à la concertation ;
- **propositions** qui s'inscrivent dans la dynamique de la concertation et concernent plutôt des problèmes de trajectoires ou procédures de décollage et d'atterrissage : exemple d'Antibes où *« les associations ont fait un projet de contournement avec des moyens techniques peu connus de l'aviation civile [il s'agissait de modèles étrangers]. L'Aviation civile a finalement accepté en traînant des pieds et cette procédure a été financée par les collectivités locales »* ; à Toulouse, une association cherche à modifier les procédures vers le nord, *« elle a écrit et fait tester de nouvelles procédures à des pilotes »* ;
- **procédures judiciaires** : à Liège, Genève et au Cap d'Antibes, cette voie est mentionnée par les représentants des aéroports.

Cette diversité d'actions concerne tous les aéroports. Toutefois, on peut se demander si un mode n'est pas privilégié en fonction de la nuisance telle qu'elle se manifeste à un moment donné, de la culture et du niveau socio-économique du lieu, ou encore de l'évolution des stratégies mises en œuvre de la part des associations de riverains. Ainsi, la mobilisation riveraine ne tient-elle pas à l'effet d'annonce (Strasbourg, couloir essonnien) ? Dans un contexte où le développement du trafic confirme l'absence de solutions, le recours aux procédures judiciaires n'est-il pas plus fréquent dans les régions favorisées d'un point de

vue socio-économique, l'aéroport et le bruit des avions constituant une atteinte insupportable aux représentations résidentielles ?

Les riverains peuvent intervenir également sur un mode non plus actif mais réactif par le biais de **la plainte**. Généralement individuelle, elle appelle un traitement par l'information qui ne relève pas directement de la concertation ; cependant, l'évolution du contenu des informations et de leur transmission exprime l'évolution des acteurs qui est directement en rapport avec l'esprit de la concertation. Il est intéressant de noter que la plainte est utilisée à Lyon comme un mode d'action contre le projet de construction des pistes : « *il n'y a pas de rapport logique entre la population exposée et la population qui se plaint ; nous recevons un grand nombre de plaintes à l'ouest du site qui correspond aux futures pistes* », déclare le chargé de l'environnement.

Les gestionnaires entretiennent plutôt des relations avec les représentants d'associations, puissantes, selon les représentants des aéroports français. Comme nous l'avons vu, les associations ne constituent plus seulement une force d'opposition ; leur tentative de modifier certaines décisions ou pratiques représente une volonté de contre-expertise non négligeable et une exigence de concertation. Les gestionnaires mentionnent la présence de personnels de l'aéronautique dans les associations ; ainsi, à Toulouse, « *on trouve aussi bien des gens qui travaillent chez Aérospatiale, Airbus, que des pilotes, des contrôleurs* ». De plus, les riverains apprennent à mieux connaître les acteurs, « *ils savent mieux qui fait quoi sur un aéroport* ».

Leur mécontentement contre les nuisances sonores s'accompagne de revendications environnementales plus larges, contre la pollution atmosphérique en particulier, à Nice par exemple, 40% de la population s'estiment gênés par la pollution de l'air, « *alors que selon l'audit, les rejets de l'activité aéroportuaire représentent entre 1 et 2% de l'ensemble des rejets dans le département* », nous dit-on. Cette tendance revendicative se développe et est reprise par les associations, l'UFCNA notamment²⁷. En outre, la crainte d'un crash est présente dans les esprits ; à Toulouse, « *le projet A380 fait peur aux particuliers, parce qu'il y a des circuits d'essai* », mais là aussi ce qui est exprimé par la représentante de Toulouse où le site aéroportuaire est situé à proximité de la zone urbaine et de sites industriels dangereux (confirmée par l'explosion de l'usine AZF le 21 septembre 2001) est partagé par tous les riverains quels que soient les sites.

Evolution de l'attitude des responsables environnementaux à l'égard des riverains

« *A l'époque de DHL, on a découvert les riverains* », déclare la représentante de l'aéroport de Strasbourg. **Chacun des gestionnaires pourrait sans doute dire, en fonction de l'histoire aéroportuaire locale, à quel moment il a pris en compte différemment leur existence.** La reconnaissance d'une demande riveraine passe par une concertation qui est à apprendre. Si à Strasbourg et plus encore à Nice, la concertation semble aller de soi, ailleurs, les gestionnaires se heurtent à une opposition des riverains qui peut devenir systématique. Dans certains cas, mécontentement et revendications deviennent objets d'échanges et d'actions, dans d'autres cas, ils se cristallisent dans la méfiance et ne peuvent aboutir. A Toulouse, « *les associations depuis le début ont les mêmes revendications ; elles ont abandonné pourtant la revendication de la fermeture de l'aéroport !* ».

²⁷ Voir le site de l'association <http://ufcna.com/pollutions>

Certains gestionnaires peuvent se sentir débordés par une demande riveraine excessive.

Les associations, incontournables, deviennent omniprésentes : « *ils veulent tout savoir, ils veulent participer au cahier des charges des études qui sont lancées..* », déclare un participant. Les gestionnaires se sentent piégés, limités dans leur tentative d'écoute et d'échange, et on peut supposer qu'ils ne sont pas complètement à l'aise dans cette place qu'ils occupent au sein d'un comité consultatif et de concertation. Certains insistent alors sur le besoin de « *comprendre la réalité du terrain, et ce n'est pas évident* » pour aller vers les riverains, sans oublier d'ajouter que ce mouvement vers l'autre doit être inversement effectué envers eux parce que « *les riverains ne comprennent pas assez ou mal la façon dont ça se passe, ainsi que les enjeux...* ».

La représentation de l'autre est actuellement insuffisante, en cours de construction, mais on peut se demander si le désir de comprendre la réalité riveraine ne comporte pas un risque quasiment d'identification au détriment des propres enjeux aéroportuaires. Dans cette hypothèse, les arguments des différents acteurs sont destinés à la fermeture ; ils en resteront au stade de la dualité. Ils pourront convaincre parfois, c'est-à-dire en ce cas amener l'interlocuteur à entrer dans leur mode de pensée mais n'offriront pas de prise au ressaisissement dialectique de l'échange qui se donne pour vocation d'avancer vers des solutions.

La position du représentant de l'aéroport de Nice repose sur la légitimité reconnue à chacun des acteurs : « *il faut faire de la concertation et pas de la discussion (...) on a une association à Antibes dont un courant est pour la fermeture de l'aéroport, mais ce n'est pas une revendication, c'est une position. On en parle, on donne ses arguments, tout le travail qui doit être fait, c'est ça la concertation, c'est de repositionner le débat toujours sur le plan de l'échange. Quand je rentre dans une réunion avec les riverains, je n'y vais pas pour les convaincre, je suis là pour écouter les gens et pour avoir une remontée d'une partie des citoyens qui vivent à côté de l'aéroport et qui ont des positions légitimes. Quelqu'un qui est gêné par le bruit, quelque soit l'indicateur, je le crois. On n'est pas là pour s'opposer puisqu'on a des points de vue qui sont de toute façon opposés* ».

La question de la représentativité des associations est posée mais les participants leur reconnaissent finalement une légitimité : « *quand une association râle, même si elle représente peu de monde, la presse locale va faire une demi-page sur les riverains excédés. On est bien obligés de prendre ces gens là comme étant légitimes et je pense que globalement c'est la partie qui émerge de l'iceberg. Des tas de gens ne disent rien parce qu'ils savent que d'autres prennent la parole* ». Toutefois, ils s'interrogent sur l'accès à une parole riveraine plus large qui permettrait de mieux connaître ceux qui ne s'expriment pas dans les structures existantes (analysée dans la partie sur l'information).

En Belgique, le mode de recrutement des riverains est plus direct et se montre novateur comparé à la représentativité de groupes déjà constitués. En ce qui concerne les comités de concertation, les autorités ont procédé à un appel à candidatures : « *les comités de concertation pour l'environnement sont quand même assez officiels et pour éviter que les sièges des représentants de riverains ne soient squattés par les associations, on a fait un appel public à candidatures dans la presse et tous ceux qui voulaient se présenter l'ont pu. In fine, on a dû faire des choix ; on a panaché représentants d'associations et riverains, et on a opéré des choix en fonction de critères socio-professionnels et autres* ». On retiendra ici

« l'expérience des 3 x 9 » que les chercheurs signalaient à propos d'une opération de négociation environnementale : les groupes réunis, une fois, dans un lieu toujours différent, se composaient de 9 représentants d'élus, 9 représentants du maître d'ouvrage, et 9 représentants de riverains élus par un vote de la population locale.

Position vis-à-vis des autres acteurs

Les représentants des aéroports français évoquent ponctuellement et rarement les élus locaux – ainsi, à Lyon, l'approche des élections a pu être jugée comme une période peu propice à l'adoption de la charte par les élus. Par ailleurs, ils sont considérés comme un relais d'information et on attend d'eux une responsabilisation en matière d'urbanisme.

En Belgique, dans l'urgence, la concertation en 1998 et 99 a été essentiellement menée avec les mandataires communaux.

Les représentants de Strasbourg et de Nice évoquent leur position parmi les autres acteurs administratifs. Est-il plus facile pour les riverains, comme le déclare la responsable de Strasbourg, d'avoir en face d'eux l'aviation civile, le préfet et le gestionnaire ? Elle traduit là l'expérience menée au cours de la concertation entamée à l'époque de DHL. La présence des trois acteurs permet sans doute de suggérer aux riverains les rôles et pouvoirs de chacun dans les processus de décision. On peut penser qu'il est également plus facile pour ces trois acteurs d'être réunis face aux associations de riverains.

A Nice, comme nous l'avons vu plus haut, lorsque les riverains d'Antibes ont manifesté leur mécontentement suite à l'interruption de la procédure de contournement de la ville, le gestionnaire a été amené à jouer un rôle de médiateur entre l'aviation civile et les riverains : « *L'aviation civile nous a dit : communiquez. Parallèlement les riverains se sont adressés à nous en tant qu'autorité morale pour peser sur l'aviation civile* ». Selon les cas, nous assistons à une modulation des rôles. Nous remarquons que les deux exemples ont trait à des aéroports qui ont fait l'apprentissage de la concertation.

Au cours de la réunion, un autre acteur est cité à plusieurs reprises par les représentants des aéroports français, c'est l'**ACNUSA** (Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires), Autorité indépendante, dont le rapport d'activité 2000 était tout juste achevé. **Elle représente un référent possible dont les avis constituent une base pour l'action.** Les représentants de la région wallonne évoquent également mais avec un peu d'ironie, la création d'une « Autorité indépendante » dont les membres sont désignés par le gouvernement. Leur critique implicite rejoint celle des chercheurs en négociation qui relèvent le paradoxe de l'indépendance de ce type d'instance.

La situation contient-elle sa solution ?

Il est difficile de l'affirmer selon les théoriciens de la négociation. Pourtant les exemples cités ont tendance à prouver le contraire. Mais ce sont des exemples racontés a posteriori, reconstruits selon l'ordre du discours par un seul acteur. La situation propre à chaque site semble former une totalité qui se développe sans surprise : situation sonore, culture sonore locale, culture de la négociation plus ou moins acceptée et acquise, et résultats obtenus, à savoir, concertation fructueuse qui se développe dans la confiance ou au contraire, succession de réunions qui confirment la méfiance initiale et renforcent les blocages.

3.3. Pratiques formelles ou informelles

Les pratiques évoquées par les représentants d'aéroports mettent en évidence le recours à des procédures informelles, qui ne restent pas dans l'ombre pour autant, et s'avèrent plus fructueuses que les procédures formelles. Ces pratiques, loin d'être originales, rejoignent la tendance reconnue par les chercheurs en négociation ; l'un des premiers constats qu'ils discutaient était en effet celui-ci : « *quelle qu'ait été l'ouverture du processus de décision à travers l'organisation de négociations, avec des règles plus ou moins claires, l'essentiel se passe à côté de ce qui est officiel* ».

Instances formelles et informelles

Les CCE, comme nous l'avons vu dans la partie précédente, constituent une instance officielle de concertation. Quelle est l'actualité de ces commissions dans les aéroports français représentés au cours de la réunion ? Quant aux CCAR qui concernent l'attribution de l'aide à l'insonorisation, les gestionnaires n'en parlent quasiment pas, confirmant ce que nous annoncions précédemment ; les aspects réglementaires de l'éligibilité de l'aide ne prête pas à concertation aux yeux des gestionnaires : « *de toute façon, ce n'est pas là-dessus qu'on agit et qu'on fait de la concertation* ».

Ce qui se discute, se négocie, à côté des instances officielles est-il plus important que les délibérations orchestrées dans les CCE ? L'histoire de la concertation environnementale des quatre aéroports français représentés au cours de la réunion le confirment : à Nice et à Strasbourg, des instances non officielles se sont réunies et ont abouti à des accords ; tandis que dans les aéroports de Toulouse et de Lyon, les chartes de l'environnement « *initiées par le préfet de manière un peu formelle* » témoignent des difficultés de concertation. Ce qui ne signifie pas que le travail des commissions consultatives de l'environnement est voué à l'échec. Une CCE motivée serait-elle parvenue aux mêmes résultats à Strasbourg et à Nice ? Sans doute, mais, pour répondre à l'urgence, ce sont d'autres groupes qui ont été créés et l'absence de formalisme institutionnel a contribué à l'issue favorable des conflits :

- à Strasbourg, « *on a commencé à faire de la concertation ... un groupe de réflexion pas du tout officiel a adopté un protocole d'accord de restriction d'activité en période nocturne ; ce groupe a aussi travaillé sur la charte de l'environnement et sur la mise en place de systèmes de mesures de bruit* ».

- à Nice, les instances officielles et les autres ne s'excluent pas : « *Nice est un aéroport qui a toujours réuni ses CCE. Entre temps, on a mis en place cette politique de concertation indépendante de cet organe officiel. Les CCE ont été réformées, ne sont pas encore nommées, alors que les instances non officielles se réunissent sans désemparer. Actuellement, nous avons un comité de suivi sur la pollution de l'air...* ».

Objets de la concertation

Certains aéroports ont pu prendre en compte l'environnement sans y être réglementairement tenus. Ainsi, Nice a mis en place son système de mesures de bruit avant que cela ne devienne réglementaire. De même, actuellement, la qualité de l'air constitue un objet environnemental dont les gestionnaires se préoccupent alors qu'aucun texte ne les y oblige ; la demande riveraine les y incite fortement. Ils mettent en avant leur responsabilité et développent une vision globale de l'environnement. Leurs actions de concertation portent donc aussi bien sur des objets réglementaires que non réglementaires. « *Si on s'en tenait à la réglementation, on*

ferait une conformité du site aux diverses réglementations environnementales : un peu les déchets, l'eau et le bruit mais on ne traiterai ni la qualité de l'air, ni d'autres domaines importants autour des aéroports. Aujourd'hui, nous avons une vision globale de nos sites et de leur intégration dans l'environnement ».

Les engagements normatifs – Système de Management Environnemental, certification Iso 14000, éco-audit, certification européenne qui implique un engagement sur les résultats – manifestent la prise en compte environnementale de la part des gestionnaires. Des associations peuvent se montrer vigilantes sur le respect des objectifs (ainsi à Toulouse). Mais, les aspects techniques de la certification n'en font pas un domaine de concertation : « *le label ne sera pas un moyen de communiquer avec les riverains* », déclare le chargé de l'environnement de Lyon Saint-Exupéry. Ces normes constituent une garantie pour les riverains mais elles se situent au niveau réglementaire à vérifier et non de l'échange entre les parties.

Les chartes traitent essentiellement de la maîtrise des nuisances et de la transparence. Elles prévoient des interdictions et des contrôles des mesures en vigueur du point de vue de la gestion sonore. Elles prévoient encore des études en vue d'améliorer des pratiques. A Nice, nous dit-on, les mesures projetées sont « *prosaïques* » et programmées selon un échéancier précis qui exige un suivi. Mais, il est des points qui n'entrent pas dans le cadre des chartes et sur lesquels les gestionnaires disent ne pouvoir céder : le nombre de mouvements à Nice par exemple, l'abandon de l'APPM à Lyon...

Démarches envers les riverains

Une culture du sud favorise-t-elle des démarches informelles ? Si on a tendance à répondre par l'affirmative en considérant le cas de Nice Côte d'Azur, Toulouse constitue immédiatement un contre-exemple. A Nice, « *nous, on considère les présidents d'associations un peu comme des notables locaux, donc ils sont systématiquement associés à la vie de l'aéroport, aux inaugurations, aux cocktails...* », déclare le représentant de l'aéroport ; en réponse à ces propos la représentante de Toulouse-Blagnac s'exclame que de telles démarches sont impossibles, les associations « *auraient le sentiment qu'on les achète* ».

Les gestionnaires des aéroports français se saisissent de l'installation des stations de mesure ou du suivi des trajectoires pour établir de nouvelles relations avec les riverains ; « *sur un système de mesures de bruit on pourrait décider en tant que gestionnaire, où on met les stations de mesures, les systèmes qu'on achète, tous on s'est engagé dans la concertation pour décider l'emplacement des stations, le type de rapport à diffuser* ».

Valeur des mesures issues de la concertation

Nous l'avons vu, que les instances soient officielles ou non, les documents issus de la concertation n'ont pas de statut propre. Leur valeur tient alors à la volonté des acteurs en présence. Ainsi, à Strasbourg, « *le protocole d'accord mettant en œuvre des restrictions d'activités nocturnes de l'aéroport, qui n'était ni un arrêté ministériel, ni réglementaire, n'a jamais été bafoué par les compagnies alors qu'il n'a aucune valeur juridique, il avait été décidé en concertation autour d'une table* ». Il apparaît, dans les cas qui sont évoqués au cours de cette réunion des responsables de l'environnement de plusieurs aéroports, que ce sont les instances non officielles qui manifestent une réelle dynamique de concertation et

parviennent à un document, fruit de compromis, reconnu par les acteurs. On se demandera toutefois, si l'adoption par la CCE d'un protocole d'accord, sans lui conférer de valeur juridique particulière, ne valide pas en quelque sorte le travail de concertation effectué. A Strasbourg, le protocole dont il est question a été approuvé par la CCE.

Les signataires des chartes ou des engagements décidés dans le cadre de la concertation sont l'Etat et la Chambre de Commerce et d'Industrie ; ce sont eux qui sont responsables de la mise en œuvre des actions envisagées, nous dit-on. Certes, mais cela ne traduit-il pas la dissymétrie des acteurs en présence et la modestie des enjeux aux yeux des riverains ?

L'avenir de la concertation

L'avenir de la concertation dépend, nous l'avons vu, du contexte même dans lequel elle se met en place – émergence des conflits, position des acteurs, marge de manœuvre possible, etc. – mais également de la pérennité des démarches amorcées et développées dans la dynamique de concertation. Les résultats obtenus sont plutôt favorables à une poursuite des échanges lorsque la dissymétrie entre les parties s'estompe.

Les exemples des aéroports envisagés ci-dessus montrent que les chartes représentent un enjeu dont tous les acteurs peuvent se saisir : les responsables environnementaux qui reconnaissent l'importance de l'apprentissage de la concertation – à terme, selon un de ces responsables, « *nous serons dans la co-gestion* » – et les riverains qui expérimentent souvent les limites d'une ouverture annoncée. La **concertation la plus efficace** tourne autour de questions concrètes – choix de l'emplacement des stations de mesures de bruit, contrôle des mesures, etc. – qui offrent aux riverains la possibilité de s'impliquer et de suivre les engagements pris par les Chambres de commerce et les préfets. Mais, **les questions plus déterminantes relatives au trafic et à sa gestion** restent dans l'ombre et entre les mains des décideurs, à l'échelle la plus haute de l'Etat. Cette dichotomie entache des pratiques de concertation, émergentes dans certains cas et avérées dans d'autres.

Les CCE sont-elles appelées à jouer un rôle dans l'évolution attendue vers plus de concertation ? Les gestionnaires critiquent leur lourdeur et recourent pour certains à la concertation informelle. Aujourd'hui, l'application de la modification de leur composition (loi de février 1999) suscite parfois des critiques de la part des associations de riverains (Lyon et Strasbourg²⁸). Mais, les CCE ne constituent-elles pas une instance officielle dont la visibilité est un atout ; les recommandations qui pourront y être adoptées, même si elle sont dénuées de valeur juridique, acquerront une officialité institutionnelle, et ce d'autant que l'ACNUSA vient de revaloriser ces commissions. Si la concertation informelle qui parvient même dans certains cas (Nice, Strasbourg) à une formalisation (protocole d'accord, engagements) s'avère efficace, elle pourrait se prolonger dans ces instances de représentativité qui manifestent les limites des débats ; la confrontation qui se situe alors ostensiblement au niveau politique oblige au positionnement des parties et, dans le contexte actuel, à leur ... évolution.

²⁸ Selon le rapport d'activité ACNUSA.

4. La question de la transparence

4.1. La mise à disposition de l'information

La communication avec les riverains repose sur des publications régulières distribuées de manière plus ou moins extensive selon les sites. Le support papier reste privilégié, mais les sites Internet se développent. On observe également une tendance à l'accueil des riverains. Quelles sont les caractéristiques globales de la communication des aéroports ? Par ailleurs, comment s'organise la réception des plaintes en général individuelles ?

Communication auprès des riverains

Publications

Les participants à la réunion évoquent **deux types de publication** distincts selon la fréquence et le contenu. **Le premier, trimestriel**, présente les résultats des contrôles métrologiques – niveaux de bruit enregistrés par les stations des différents systèmes mis en place, résultats des mesures de la qualité de l'air – et selon les bulletins, les actions menées et/ou le comptage des mouvements, la déviation des trajectoires... A Lyon, une **publication semestrielle** doit compléter les informations précédentes ; « les engagements pour l'environnement » énoncent le classement des compagnies aériennes utilisant, sur l'aéroport, les avions les plus bruyants et les avions les plus modernes, la liste établie par le Bureau Enquêtes Accidents des incidents survenus pendant la période lors des atterrissages et décollages de l'aéroport, les résultats des mesures de la qualité de l'eau. « **Lettre aux riverains** » pour Nice-Côte-d'Azur, journal « **Dialogue** » pour Lyon-Saint Exupéry, bulletin environnemental pour Genève-Cointrin... sont envoyés directement aux habitants des communes concernées ou comme à Nice par exemple par l'intermédiaire des associations qui soit le distribuent elles-mêmes, soit transmettent le fichier de leurs adhérents à l'aéroport.

La seconde publication est un « rapport environnement » tous publics. Prévu deux fois par an à Genève, et une fois par an dans les aéroports français : « *on est quand même encadré avec la loi ACNUSA : on a l'obligation de faire un rapport annuel* », selon la responsable environnement de Strasbourg.

Rencontres

Un **espace d'accueil du public** existe ou est prévu dans les aéroports – ainsi, un « *espace découverte* » à Genève. Comme dans les Maisons de l'environnement de Roissy CDG et d'Orly, les trajectoires des avions seront visualisables, la prise en compte des différentes pollutions et nuisances exposées... A Genève-Cointrin, tous les deux ans, « *les élus sont convoqués et se déplacent à l'aéroport et nous leur présentons l'aéroport, notre système de mesures, les objectifs à atteindre dans le système d'aménagement* ».

A côté de ces structures d'accueil, une volonté d'aller vers les riverains est exprimée ; elle est organisée à Genève : « *depuis un an, les représentants de l'aéroport se rendent dans les communes riveraines dans le cadre de manifestations publiques et nous discutons avec les élus et avec les communiens* » et se met en place autour de Lyon-Saint Exupéry : « *on a une permanence de notre médiateur une fois par mois dans une commune riveraine ; mais jusqu'à présent, il n'y a quasiment jamais personne* ».

Les aéroports sont donc tenus de présenter les effets environnementaux de leur activité. Les

informations constituent un bilan plus ou moins large établi en particulier grâce aux différents systèmes de mesures, mais elles rendent également visible la plus ou moins grande conformité de l'activité des compagnies eu égard aux réglementations en vigueur et aux engagements des pilotes (code de bonne conduite). Dans le domaine du bruit des avions, la mise à disposition des informations ou, plus exactement, de la plupart (voir ci-après) des informations recueillies et centralisées par l'aéroport, apparaît comme un devoir vis-à-vis du public qui, symétriquement, revendique le droit de savoir ; la gestion environnementale ne peut plus être considérée comme un objet réservé. Cette communication unilatérale se complexifie, modérément, en allant vers le riverain ; or, les gestionnaires manifestent un souci de rencontrer les élus qui peuvent servir de relais auprès des habitants ainsi que les riverains qui pourront peut-être éclaircir à leurs yeux le mystère de la gêne.

On notera cette initiative de l'aéroport de Nice qui sort la communication de son unilatéralité en donnant accès aux représentants d'associations à une connaissance non médiatisée par le gestionnaire : *« on a invité des riverains à un colloque à l'Assemblée Nationale, je leur ai expliqué qu'au niveau local on estime que : vous avez droit à un certain nombre d'informations et d'informations à l'échelle nationale, c'est dans le prolongement de l'information qu'on estime vous devoir »*.

Informations rétrospectives aux plaignants

Dans ce cas, le riverain est demandeur d'informations précises relatives à un vol particulier, à un incident entendu et/ou vu : trajectoire, altitude, avion trop bruyant... Dans la région wallonne, *« à Charleroi, nous avons mis en place en dehors des comités de concertation, des services d'informations aux riverains qui fonctionnent assez bien avec des équipes de 4 ou 5 personnes dont assistante sociale et psychologue qui reçoivent les demandes d'information »*.

Y a-t-il sélection des informations transmises au riverain ? La question nous allons le voir est discutée par les représentants d'aéroports français, bien que *« quand il y a plainte, on répond de manière complète sur la plainte, et effectivement on n'a pas à dissimuler de l'information »*. Les systèmes de mesure de bruit installés progressivement dans les aéroports *« permettront de donner une information complète »*, dit-on.

Toutes ces informations rendent compte de l'état de l'environnement comparé à des états antérieurs, mais il n'est pas question dans le discours des représentants d'aéroports de données claires concernant le trafic, son évolution prévisible parce que prévue et programmée par l'Aviation civile. Or, c'est bien ce type d'informations qui intéresse le riverain ; **il connaît la nuisance présente** mais dans son appréciation entre aussi **l'incertitude du lendemain**.

4.2. La mise en doute de l'information

Le cadrage de l'information

La diffusion des informations repose sur des principes généraux et locaux. L'attente de « directives » de la part de l'ACNUSA et de la Direction de la Navigation Aérienne à propos des systèmes de mesures semble réactualiser des questions sur la sélection des informations. Quelles seraient les limites au « tout dire », fondement *a priori* de la transparence ? Les informations destinées à la publication et celles données au riverain plaignant sont concernées. En fait, les limites ne sont pas les mêmes semble-t-il d'un aéroport à l'autre et

indiqueraient le positionnement du gestionnaire par rapport à la Direction de l'aviation civile qui fait autorité en la matière ; ainsi, « *Lyon donne des informations qui font hurler certains de la Direction de la navigation aérienne ; vous donnez le nom des compagnies alors que beaucoup de gens à l'Aviation civile disent non vous ne donnez pas le nom des compagnies* ». Les participants se moquent de cet argument qui leur semble peu fondé dans la mesure où les plaignants ont le plus souvent aperçu le nom de la compagnie sur l'avion au moment du survol de leur résidence. La communication sur les trajectoires fait également problème : « *par exemple vous avez le droit de diffuser une trajectoire seulement si vous montrez un chevelu qui montre toutes les trajectoires sur une période donnée, vous n'avez pas le droit de donner d'information sur tel type de vol...* ». En résumé : « *on ne diffuse pas des avions avec des codes d'urgence ; on ne donne pas accès n'importe comment aux données en temps réel ; sur des statistiques, il y a une grande marge de manœuvre, mais il y a quand même des directives, soit de la Direction de la navigation aérienne soit des directives qui vont être prises par l'ACNUSA* ».

Au moment de la réunion, nous nous trouvons dans une période transitoire – mise en place des systèmes de mesures, recommandations attendues – qui favorise sans doute ce type de débat. Les positions des gestionnaires se situent entre deux pôles :

- un **besoin de référent** qui confère légitimité et homogénéité à leur action dans ce domaine, ancré sans doute dans la position médiate qu'ils occupent entre une autorité administrative forte qui a « *une culture du secret* » et des riverains dont ils doivent prendre en compte, plus qu'auparavant, les demandes ; le besoin de cadrage de l'information est plus manifeste chez ceux qui rencontrent la méfiance des riverains ;

- une sérénité quant aux informations diffusées fondée sur la **reconnaissance légale de l'accès des citoyens aux documents administratifs** ; cette position énoncée fermement par le représentant de Nice-Côte-d'Azur évite l'examen détaillée des informations diffusées « *[...] mais on doit tout dire ; c'est légal ; moi, je mesure le bruit, si un riverain me demande le bruit mesuré, je dois lui donner ; l'ACNUSA n'a rien à voir là-dedans, c'est l'analyse faite par les juristes chez nous et confirmée par les juristes de l'aviation civile. Dès lors que l'on détient des documents administratifs, et cela en fait partie, si un tiers veut en avoir communication, on doit lui donner et si on a le nom de la compagnie, on doit lui donner* ».

L'unanimité se fait autour de l'idée que les consignes de l'autorité compétente sont indispensables dès lors qu'il y a transformation des données ; de plus, diffuser les états statistiques définis par l'ACNUSA peut faire barrage aux demandes abusives de la part d'associations. Enfin, d'autres documents, comme les études effectuées pour le compte du gestionnaire, ne sont pas systématiquement et intégralement diffusées. La transparence, nécessairement, se construit. Comment ces documents sont-ils reçus ? Quelle est la confiance des riverains dans les informations diffusées ?

La crédibilité de l'information

« *L'objectif est de donner l'information correcte et l'information on va la chercher où elle se trouve de la manière la plus objective possible auprès de la compagnie aérienne, dans les services du ministère de l'équipement et des transports ou chez le gestionnaire* », selon le représentant de la région wallonne. Ce souci d'objectivité mentionné ici tient sans doute à

l'émergence brutale et récente du conflit autour de l'aéroport de Liège. Pour les autres participants, la crédibilité des multiples données environnementales est acquise, semble-t-il. Est-ce l'autorité affirmée de longue date des sources d'information qui garantit cette évidence des informations qui leur sont remises ? En effet, parmi ces sources relatives au bruit des avions, comme nous l'avons évoqué dans la première partie de ce travail, l'Aviation civile tient une place prépondérante dans la mesure où elle est en situation de monopole : « *tout est modélisé par des gros programmes de calcul que seule l'Aviation civile détient* », selon le délégué de l'ADEME. Dans les résultats publiés, les gestionnaires intègrent ces données et ils estiment qu'aujourd'hui les riverains se sont rendus compte qu'ils ne pouvaient « *trafiquer ces données radar* » déclare la responsable de Strasbourg.

Par rapport aux indicateurs ou à des résultats complexes, les gestionnaires s'adaptent et se montrent donc plutôt soucieux de la réception des informations ; par exemple, ils sont prêts à adopter les nouveaux indicateurs de gêne, mais, et ce en particulier à Toulouse, se demandent si ces derniers iront dans le sens souhaité par les riverains. Ils redoutent les batailles d'experts qui leur échappent quand il s'agit de modélisation : « *[...] tu mesures une pollution locale, pour autant, ta contribution en termes d'émission, c'est autre chose, c'est la modélisation des émissions, et c'est là-dessus qu'on va être attaqués ; sur le site de l'UFCNA, ils sortent leur modèles avec leurs experts, pour la pollution de Paris ils annoncent 20%, d'autres experts disent 2%. On va rentrer dans des batailles d'experts, de grandes discussions sur qu'est-ce qu'on mesure, comment...* ».

Selon les gestionnaires, la méfiance des riverains vise également les études qu'ils commandent et nous retrouvons ici le problème soulevé plus haut de la contre-expertise. Les bureaux d'études ne sont-ils pas « affiliés » au commanditaire, les objectifs des études demandées couvrent-ils les questions des représentants des riverains, etc. ? Une dichotomie bien connue se manifeste entre les gestionnaires qui se veulent les garants d'un point de vue scientifique et cherchent à s'assurer les compétences requises et les associations qui n'ont pas toujours des experts sur toutes les questions envisagées. Des situations conflictuelles évoquées, comme celle de Toulouse par exemple où, à l'occasion d'une enquête de gêne sonore que lance l'aéroport, « *les riverains veulent rédiger le questionnaire et qu'on leur dise toutes les personnes qui vont être enquêtées* », requièrent l'intervention d'un tiers reconnu par les parties en présence ; on peut penser également à la désignation concertée des experts, plus globalement d'un tiers.

Les aéroports « communiquent » vers l'extérieur et en particulier vers les riverains. Ils mettent en avant leur politique environnementale, sachant que « *dès qu'un citoyen sait qu'on fait le maximum, le taux d'acceptabilité de l'équipement public qui fait les nuisances augmente, et c'est d'ailleurs la même chose pour les centrales nucléaires* ». Une « *transparence maximale* » guide les pratiques de communication d'autant que « *ça a le mérite d'éviter la confiscation du débat par des petits groupes* » remarque le représentant des chambres de commerce. Pour autant, d'après les observations des responsables environnementaux, la **crédibilité relative** que les riverains accordent aux informations manifeste les limites de ce principe : elle dépend du contexte et de l'image dont bénéficie l'aéroport ; ainsi, le conflit qui oppose les riverains de Lyon-Saint Exupéry à l'aéroport depuis l'adoption de l'APPM invalide aux yeux des riverains toute donnée environnementale, tout commentaire, article... « *notre journal est qualifié de journal de propagande par les riverains ; c'est un journal dans lequel on fait intervenir quelques riverains ; on en interroge*

une quinzaine et on met quelques témoignages représentatifs et ils ont l'impression qu'on oriente. Le journal s'appelle Dialogue et il porte mal son nom ! ».

On peut se demander également si la crédibilité n'est pas obscurcie parfois par un **manque d'intelligibilité** des informations. Si l'acceptation globale de l'entité est amorcée, ce critère ne joue pas forcément. Mais les données environnementales et en particulier celles relatives au bruit sont complexes dans la mesure où elles sont exprimées en indices abscons pour le profane. Quel est donc le sens de l'information transparente qu'affichent les aéroports ? Même s'ils ont peu de retour, la neutralité objective des informations transmises induite par nombre de données chiffrées n'est-elle pas travaillée par des questions sourdes mais récurrentes ? La reconnaissance progressive et obligée des riverains ne conduit-elle pas à une remise en perspective des notions utilisées et notamment celle de gêne ?

L'irréductibilité de la gêne

Les participants, après avoir exprimé les bases et les pratiques de leur communication vis-à-vis des riverains, en reconnaissent certaines limites : ils rencontrent les représentants des associations et les plaignants et s'interrogent sur les autres riverains, silencieux. Ces derniers nourrissent-ils à l'égard de l'aéroport la même hostilité que les associations sur lesquelles ils comptent pour prendre la parole, même s'ils ne sont pas adhérents ? Quelle est la gêne éprouvée par ces habitants ou plus précisément, et nous retrouverons l'expression dans l'analyse qui suivra relative à Roissy CDG, quelle est la « *réalité* » de la gêne eu égard à des indicateurs qui ne traduisent pas le « *ressenti* » ? Répondre à ces questions permettrait, d'une part, de réassurer sur la base d'une connaissance plus objective de leur interlocuteur la légitimité de leurs actions et de leur communication et, d'autre part, de faciliter le dialogue avec les riverains.

L'enquête est la méthode ad-hoc pour mieux connaître les riverains, disent les représentants d'aéroports : « *le seul moyen de savoir c'est de lancer des études psycho ; seul moyen de connaître le degré de gêne et les raisons de cette gêne...* », « *nous, on envisage de quadriller et de faire des enquêtes pour mesurer la gêne au niveau du ressenti réel. Pour la pollution de l'air, c'est quelque chose d'objectif, c'est difficile de contester des mesures* ». La comparaison avec la pollution de l'air, fréquente dans les discours, confirme les difficultés propres à la signification de la métrologie sonore. Nous ne savons pas si les aéroports lancent des enquêtes quantitatives et/ou qualitatives, mais le recours à ce type d'approche montre bien qu'ils ont besoin d'une image locale de la gêne. Enquêter, c'est aussi bien « *aller chez les riverains sans les prévenir* », dit l'un des participants à la recherche des réponses les plus authentiques, « *faire des enquêtes par Internet* », selon un second, pour atteindre une autre population. Le souci est bien d'atteindre les riverains, au-delà des adhérents d'association²⁹.

Internet, suggéré ci-dessus pour mener des enquêtes, est-il un outil novateur aux yeux des participants ? Ils le considèrent comme moyen de diffusion de l'information plutôt que

²⁹ Voir les recherches effectuées par Guillaume Faburel auprès des riverains d'Orly :

- *Observation de l'acceptabilité institutionnelle et sociale d'une modalité d'expertise appliquée aux transports : la méthode d'évaluation contingente*. Contrat Prédit, novembre 2000

- *Le bruit des avions : évaluation du coût social. Entre aéroport et territoires*. Paris, Ed. presses de L'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, septembre 2001

Les résultats des focus groups et ceux de l'enquête apportent un éclairage intéressant sur cette question ; les riverains confirment la demande associative.

comme outil d'échange. La boîte aux lettres thématique envisagée à Toulouse peut faire peur ailleurs, Internet permettant l'expression des « *plus extrémistes* », nous dit-on. De toute façon, « *il n'est pas certain qu'un site Internet soit un outil efficace pour avoir des contacts avec une population plus large* ». Sans doute, les responsables d'environnement ont-ils des risques à prendre pour ouvrir et aménager les relations avec les riverains. Comment élargir le débat ? Internet reste à ce jour un outil interactif prometteur : la controverse y est ouverte, des représentations les plus hostiles peuvent y côtoyer les plus positives et deviennent en ce sens heuristiques pour n'importe quel lecteur. Mais, il est évident que de telles démarches sont complémentaires d'approches plus classiques.

5. Le rôle « différé » de l'information et de la concertation

L'intégration durable d'un site aéroportuaire passe par la « paix sociale » et l'intégration du site dans son environnement ; c'est en ce sens qu'on peut interpréter la **tendance déclarée à la concertation, accompagnée d'une recherche de communication mieux adaptée à la réalité riveraine**. De ce point de vue, les gestionnaires d'aéroport sont dans une phase transitoire et ne peuvent plus reculer ; la concertation se trouve plus ou moins engagée selon les sites en fonction de la dureté des conflits existants. Les politiques qui se mettent en place aujourd'hui appuyées sur des systèmes de mesures et sur des chartes dont la réalisation est à suivre recherchent **plus « de proximité » avec les riverains** : choix des stations de mesures, contrôles des résultats, recherche de mesures locales comme les procédures d'approche pour atténuer le bruit... Agissant dans la crainte des revendications riveraines, **les gestionnaires poursuivent toujours une logique défensive, mais en même temps émerge une logique plus constructive**. De leur côté, **les riverains se montrent plus actifs et non plus seulement revendicatifs – les capacités de contre-expertise qui se développent en témoignent**.

Les gestionnaires appliquent une politique de communication et de concertation à la fois encadrée et souple : l'Aviation civile fixe les mesures les plus importantes déterminant l'activité de l'aéroport et depuis peu l'ACNUSA, dont les recommandations concernent le rapport à l'environnement sonore, constitue une base d'action pour les gestionnaires. Ce cadrage n'empêche pas à l'échelle locale de redéfinir le champ des prérogatives des aéroports ; l'application stricte est caduque et le souci de transparence se complexifie et se contextualise aujourd'hui avec la demande des riverains.

Ces tendances n'empêchent pas la disparité entre les sites lorsque nous considérons les **processus de concertation** à l'œuvre ; ce qui nous conduit à reconnaître **l'importance et l'incidence de leur dimension locale**. Si on peut parler de négociation à Nice et à Strasbourg, il est presque difficile de considérer les réunions des CCE de Lyon Saint-Exupéry et de Toulouse comme des démarches de concertation. Par ailleurs, l'analyse des pratiques de communication montre qu'elle se développe dans un climat de méfiance ou de confiance selon l'importance des conflits et l'existence de solution potentielle. Sans acheminement vers une négociation des points essentiels des revendications, un blocage risque d'invalider tous les signes en provenance de l'aéroport.

Nous distinguerons **deux échelles d'information et de concertation** qui tiennent à leur objet :

- d'une part, des **mesures ponctuelles et locales** peuvent être formalisées dans des chartes ; le caractère concret de ces mesures est à souligner et leur crédibilité est d'ailleurs évaluée en termes de résultats – ainsi, l'association ACENAS se déclare prête à reconnaître le système de mesures CONSTAS « s'il a un réel pouvoir de police » ; les gestionnaires développent ce type de concertation ;

- d'autre part, des **conflits relatifs au trafic, à l'extension d'un aéroport, etc.**, ne font pas l'objet de solutions négociées.

Pour le gestionnaire, il apparaît donc qu'information et concertation sont plus faciles lorsqu'il s'agit de modalités relatives à la gestion du bruit. Mais celle-ci est toutefois dépendante du traitement des questions liées au trafic et à l'activité globale de l'aéroport qui inquiètent prioritairement les riverains.

Au terme de cette partie relative aux expériences des gestionnaires, on peut au-delà des tendances déclarées plutôt favorables à une gestion concertée du bruit et de la gêne relative au bruit des avions, au-delà des démarches mises en œuvre, s'interroger sur la confusion résiduelle qui résiste à l'analyse de la concertation ; elle tient à la complexité des situations mais nous pensons qu'elle manifeste un paradoxe inhérent aux procédures de concertation qui à la fois limitent et débordent les objectifs fixés et les résultats attendus. Considérée en termes fonctionnalistes, la concertation est un échec : elle ne résout pas les problèmes ou les résout partiellement – mais ce « partiellement » est une négation de solution pour certains acteurs. Toutefois, des échanges d'opinions divergentes et sur quelques points convergentes modifient le rapport avec les représentations en cours. Les effets attendus sont non seulement différés mais ne sont pas précisément ceux escomptés et ils sont ailleurs que là où on les attend.

Troisième partie

LE CAS ROISSY CHARLES-DE-GAULLE³⁰

1. L'augmentation du trafic aérien en débats – Analyse des CCE³¹

L'analyse des débats menés au sein des CCE n'était pas prévue dans la proposition initiale retenue dans le cadre de l'appel d'offres. Mais, l'importance de ce dispositif dans la dynamique de la concertation qui nous intéresse ici nous a conduits à nous pencher sur le contenu des discussions. Celles-ci sont retranscrites de manière succincte (fin des années 80) ou intégralement. Nous avons analysé les comptes-rendus envoyés aux participants et consultables à la Maison de l'environnement et à la DIREN. Par ailleurs, nous avons été autorisés à assister à la séance du 19 janvier 2001. Ces documents nous ont intéressés à plusieurs titres :

- la forme des débats,
- l'argumentation des participants, en particulier les critères déterminant leurs représentations du bruit et de la gêne,
- l'évolution de la concertation entre 1987 et 2001.

1.1. Trois périodes

Les dates des réunions et les problèmes qui y sont évoqués invitent à retenir trois périodes pour les analyser.

Première période - nouveau PEB

Les textes récemment publiés – loi du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes et décrets d'application du 21 mai 1987 – motivent les quatre réunions de la CCE au cours de cette période. L'ordre du jour comporte en général le bilan ainsi que les perspectives de l'activité aéroportuaire, les questions d'urbanisme et de l'aide aux riverains.

³⁰ Voir annexe 2 : rappel réglementaire et annexe 3 : rappel succinct des étapes du dossier Roissy CDG

³¹ Voir d'une part, la première partie de ce travail : les Commissions consultatives de l'environnement ainsi que d'autres dispositifs de concertation y sont présentés, et d'autre part, l'annexe 2 (réglementation).

La première séance en date du **5 juin 1987** concerne les aéroports Roissy CDG et Le Bourget et rassemble une commission selon la composition antérieure (première commission constituée en 1984 à la suite d'une circulaire de 1983), dans l'attente de l'arrêté qui permettra d'en nommer une nouvelle.

La deuxième réunion, le **23 février 1988**, cherche à lancer une dynamique en vertu des textes désormais respectés : nouvelle composition, préparation du PEB ; le préfet précise que dans un souci d'efficacité, « il est apparu préférable de constituer deux commissions distinctes pour les aérodromes de Roissy CDG et du Bourget ». « L'installation de la commission », constitue le premier point de l'ordre du jour dans cette séance. Certaines inquiétudes émergent chez les élus concernant le futur PEB. Les associations se montrent inquiètes et revendicatives sur la question de l'aide aux riverains suspendue à la fin des années 80³².

La troisième, le **19 mai 1988** (réunion retranscrite intégralement) constitue le point fort de cette première période : le PEB y est examiné et les acteurs présents y développent longuement leurs points de vue : les maires plaident en faveur d'un indice moins contraignant pour l'urbanisme que celui proposé (indice psophique de 78).

La quatrième, le **21 décembre 1990**, se réunit « dans le cadre de la procédure normale pour la CCE de Roissy CDG ; certains participants souhaitent être tenus informés des perspectives de développement de cet aéroport et des contraintes d'urbanisation futures ». Au cours de cette réunion, ADP précise de nombreux points de l'activité aéroportuaire et note la croissance significative du trafic aérien à CDG, notamment en 1989 et 1990 (respectivement 13,3% et 9,2%). Evolution de la flotte, règles contraignantes de trafic imposées par la DGAC, etc., sont rappelées mais ne suffisent pas à rassurer les associations qui s'inquiètent du trafic de nuit, de l'installation de l'Aéropostale, et de l'évolution de l'aéroport qu'ADP déclare ne pouvoir estimer précisément à cette époque (en 1990, recul constaté du trafic en fonction de la conjoncture). Toutefois, la construction des aérogares et des pistes est prévue – une troisième piste en 96/97 et une quatrième au-delà de l'an 2000. Cette réunion, plus que les trois précédentes, développe des connaissances d'ordre technique (ILS, MLS, etc.) que les questions des représentants d'association très bien informés suscitent.

Au cours de cette période, les perspectives affichées par ADP inquiètent les représentants d'association, un peu moins les élus. Selon les séances, la capacité des pistes 1 et 2 est considérée suffisante jusqu'en 2000 ou « jusqu'à l'horizon 1992/1993 mais peut-être pas jusqu'à la fin du siècle ». Mais, nous remarquons que ces informations n'engendrent pas de réactions virulentes de la part des membres de la CCE. On peut penser que l'augmentation plus ou moins régulière du trafic, mais comme nous venons de le voir significative à la fin des années 80, accompagnée d'une diminution du bruit (certains, parmi les élus, la constatent) n'est pas concevable au sens où la projection de la situation sonore connue aujourd'hui est impossible.

³² Par un décret du 13 février 1973, une taxe parafiscale fut instaurée afin d'alimenter un fonds d'aide aux riverains. Par un décret du 11 janvier 1984, une redevance d'atterrissage se substitua à la taxe parafiscale. Les compagnies contestèrent cette redevance et le Conseil d'Etat statua sur son caractère illégal par le décret du 13 novembre 1987.

Deuxième période – Elaboration de la charte

La réunion du **8 janvier 1998** réactualise les textes, ce que ne manque pas de souligner le président de la séance. Il reprend les termes empruntés par son prédécesseur (séance du 23 février 1988) qui lançait dix ans auparavant la même dynamique : « je compte donc réactiver notre commission et la consulter sur toute question d'importance... ». Toutefois, nous ne sommes pas dans le prolongement de la période précédente ; la question de l'extension de l'aéroport a mobilisé riverains et élus qui se sont prononcés contre le projet du gouvernement. Cette réunion se situe quelques mois après la confirmation par JC Gayssot (23 septembre 1997), ministre des transports, du décret d'utilité publique portant création de deux nouvelles pistes à Roissy CDG (27 mars 1997), assorti d'un **dispositif de maîtrise des nuisances sonores**³³ (voir annexe 4). Le préfet rappelle que la réunion « s'inscrit dans le droit fil des orientations nouvelles caractérisées par un double souci de transparence et de démocratie » et énumère les grandes lignes relatives au développement de Roissy à prendre en considération :

- améliorer la desserte de Roissy,
- promouvoir l'emploi et l'activité économique autour de la plate-forme : la mise en place d'un observatoire de l'emploi est annoncée,
- fixer ensemble les objectifs et les moyens de la qualité de l'environnement sonore : il s'agit de « développer la concertation avec les différents acteurs concernés en vue d'aboutir à un contrat de qualité de l'environnement sonore dès cet été »,
- mieux aider les riverains.

Les membres de la CCE déplorent l'absence de concertation officielle qui a précédé cette réunion. « J'ai regretté d'avoir été consulté des dizaines de fois, à travers de multiples réunions informelles, alors qu'existaient des organismes qui auraient pu se réunir. C'est tout à fait dommageable », déclare un élu. Les différents points de l'ordre du jour notamment l'évolution du trafic et du bruit entre 1990 et 1997 ainsi que l'échéancier et l'organisation des travaux des deux pistes, suscitent inquiétude et interrogations de la part des membres de la CCE et en même temps vigilance et détermination accrues pour obtenir des informations et des garanties relatives au développement prévu. Par rapport aux réunions de la première période, le bruit constitue, suite aux résultats donnés par ADP et notamment les niveaux de bruit mesurés sur les stations SONATE, un objet de critique à l'égard d'ADP et de questionnement. Le projet de PGS provisoire, à l'horizon 1999, présenté par ADP provoque également de vives réactions.

Enfin, cette séance, comparée aux précédentes, est quelque peu exceptionnelle, à la hauteur du conflit né autour du projet d'extension de l'aéroport CDG. Le rappel du dispositif gouvernemental sur Roissy par la DGAC, qui restait plutôt discrète jusqu'alors, introduit le thème central de la réunion : organiser la rédaction du contrat de qualité de l'environnement sonore : « ce contrat doit modifier les comportements des différents acteurs, aussi bien des compagnies que d'ADP. L'Etat doit avoir aussi plus de transparence dans ses actions »,

³³ Le document du 26 mars 1998, intitulé « Les engagements pris par les diverses parties pour la maîtrise des nuisances sonores de l'aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle » et signé par les ministres de l'aménagement du territoire et de l'environnement d'une part et de l'équipement, des transports et du logement d'autre part, formalise le dispositif. Ce texte se trouve en annexe 4.

déclare le représentant de la DGAC. Certains membres de la CCE se montrent à la fois méfiants et coopératifs face à l'appel à la participation lancé par la DGAC.

La charte – et non le contrat – de qualité de l'environnement sonore fut mise en oeuvre au cours des six mois suivants. En effet, entre février 1998 et juillet 1998, 25 réunions³⁴ du comité de rédaction en ont permis l'élaboration. Les membres de la CCE qui le souhaitaient ont formé ce comité – huit élus dont six maires, six représentants d'associations, six représentants des usagers de la plate-forme ainsi que des représentants des services ministériels centraux et des administrations déconcentrées – qui s'est réuni quasiment une fois par semaine. La première réunion s'est tenue le 4 février 1998 ; la méthodologie acceptée comportait une première phase avec audition d'experts, études, prévisions, analyse, etc., une deuxième phase avec visites sur le terrain, enfin, dans la troisième, il s'agissait de rédiger la charte. Trois sous-groupes de travail, constitués sur les thèmes du bruit, de la gêne et du partenariat, se sont réunis cinq fois chacun afin de rédiger les parties de la charte correspondant à ces thèmes. Dans la charte, sont retenus les points qui ont fait consensus (voir annexe 5).

La réunion plénière du **12 octobre 1998** est consacrée à l'examen de la charte. Avant d'ouvrir la séance, le préfet de la région Ile de France fait un bref rappel des mesures engagées au cours des derniers mois : la CNPN (Commission nationale de prévention des nuisances) est installée dans ses fonctions depuis le 23 mars 98, le 27 mars les ministres des transports et de l'environnement formulent les engagements annoncés un an auparavant, le projet de loi relatif à la création d'une Autorité indépendante est en bonne voie, le Code de bonne conduite est signé le 9 juillet 98, enfin les trois préfets des départements concernés – Val d'Oise, Seine et Marne et Seine-Saint-Denis – approuvent le PGS transitoire le 1^{er} octobre 98 et décident la révision du PEB, enfin l'enquête de gêne et les mesures sonométriques sont en cours.

Après un exposé rapide des principaux acteurs de la charte – secrétaire général de la préfecture d'Ile de France qui a animé et coordonné les travaux et les présidents des trois sous-groupes évoqués ci-dessus – les membres de la CCE donnent leur avis critique. Ceux qui ont fait partie du comité de rédaction reconnaissent l'intérêt qu'ils ont porté au travail et à la réflexion menés. Mais, lorsqu'ils considèrent les différents points de la charte, ils émettent des réserves, voire des critiques plus fondamentales, et demandent des éclaircissements sur certains points – aussi bien les prévisions de trafic que la forme juridique de l'Autorité indépendante qui en est au stade du projet de loi ou encore le développement des bourgs et la révision du PEB. Comme précédemment, ce n'est plus seulement ADP qui doit rendre compte de son activité et de ses prévisions à travers un projet de PEB ou de PGS, mais la DGAC et ADP qui sont appelés à répondre. La concertation est engagée entre tous les acteurs du dossier.

A la fin de la séance, le président propose aux participants de se prononcer non pas sur la charte elle-même mais sur un relevé de conclusions qu'il soumet aux membres encore présents de la CCE. Cette proposition suscite des réactions : approuver ce qui a été « engrangé », selon le terme du président de séance, induit-il finalement que l'on approuve la charte ? Au cours du débat de la fin de séance, certains membres s'interrogent sur leur

³⁴ Nous avons parcouru les retranscriptions des réunions mais ne les avons pas analysées comme les comptes-rendus de réunions plénières. Cela ferait l'objet d'un travail en soi.

disposition vis-à-vis de ce document : ceux qui sont directement concernés par l'application de la charte – syndicat des pilotes, syndicat du transport aérien, compagnies – ne sont pas prêts à la signer sans avoir levé des ambiguïtés (qu'en est-il par exemple du contrôle que peut exercer l'Autorité indépendante future ?) ou vérifié certains points (comme la cohérence entre la charte et les décrets ou arrêtés qui peuvent être pris), etc. ; des élus se demandent si les collectivités locales doivent signer la charte dans la mesure où elles ne produisent pas de bruit et ne sont par conséquent pas directement engagées. Finalement, 25 personnes approuvent les conclusions du préfet, 7 votent contre, 3 s'abstiennent. Ces conclusions ouvrent sur l'avenir et le comité de rédaction se voit investi du rôle de comité permanent (anticipation sur la loi du 12 février 1999) chargé « de poursuivre le travail de concertation entrepris notamment pour ce qui concerne l'élaboration du Plan d'exposition au bruit ».

On retiendra de cette deuxième période qui fait suite à des tensions très fortes entre l'Etat, et l'aéroport d'un côté et les riverains et les élus de l'autre, que l'enjeu des réunions de la CCE et de la rédaction de la charte est la « réconciliation » entre les parties. Il s'agit de « restaurer la confiance » et c'est par ces termes que le préfet ouvre la séance du 12 octobre 1998. Il est clair que la confiance n'est pas complètement restaurée. Les discussions de cette période ont obligé les acteurs du transport aérien à plus de transparence mais en l'absence de limites au développement du trafic clairement posées, la confiance apparaît illusoire et impossible, ce que soulignent plusieurs représentants d'association et d'élus.

Troisième période – Perspectives

Les réunions récentes rassemblent des Commissions différentes³⁵ :

- le Comité permanent le 2 mai 2000,
- la CCE selon l'ancienne composition le 19 janvier 2001,
- la CCE dont la composition est conforme à la nouvelle réglementation (loi ACNUSA du 12 juillet 1999 et décrets en Conseil d'Etat du 16 février 2000), le 9 juillet 2001.

Malgré la dynamique que la rédaction de la charte avait insufflée, il faut attendre un an et demi pour que le comité de rédaction considéré comme le comité permanent soit réuni le **2 mai 2000**. Les participants regrettent ce retard. Le préfet dans son discours d'ouverture rappelle que les nouvelles dispositions juridiques – création de l'ACNUSA³⁶, modification de la composition et de quelques compétences des CCE, articles relatifs à l'urbanisation avec la création d'une zone D des PEB et la possibilité de construire des logements en zone C sous certaines conditions – conduisent à retarder des mesures prévues dans la charte, dont la révision du PEB engagée en 1998. Rétrospectivement, nous pouvons dire qu'il annonce trop rapidement « une nouvelle commission consultative dans quelques semaines ». Les données de trafic et surtout celles concernant le trafic de nuit provoquent de vives réactions de la part des élus et des associations qui ne peuvent admettre que l'indicateur global de bruit, en diminution, traduise la réalité de la gêne. Ils considèrent avec méfiance certaines informations, notamment celles concernant l'évolution des avions munis d'atténuateurs et attendent avec anxiété la période de travaux de l'été dont ils redoutent qu'elle ressemble à

³⁵ Nous venons d'apprendre qu'une réunion s'est tenue en octobre 2001.

³⁶ Voir annexe 2.

celle de l'été 99. Une brève présentation des résultats de l'enquête de gêne et le point sur l'aide aux riverains concluent cette séance.

La séance du **19 janvier 2001**, en dépit du retard qu'elle manifeste par rapport aux attentes de chacun, réunit la CCE sous son ancienne forme, la reconstitution de la commission, « exercice délicat » selon les termes du préfet, n'étant pas aboutie – la période électorale expliquerait en partie ce délai supplémentaire. Le président de l'ACNUSA participe à cette réunion et intervient à plusieurs reprises pour exprimer les orientations de l'Autorité. Les résultats des deux dernières années de l'activité de Roissy CDG – taux de croissance de 6,6%, 10,8% et 8,9% entre 1997 et 2000 – provoquent de vives réactions et des questions en particulier sur le trafic de nuit qui augmente plus vite que le trafic de jour. Le projet de réorganisation de la circulation dans la région Ile de France est présenté par la DNA. Ce projet qui fera l'objet de concertation pendant plusieurs mois – une contre-expertise sera confiée à un organisme extérieur et un comité de suivi sera mis en place, annonce le préfet dans son discours d'ouverture – sera de toute façon rediscuté. Demande d'une documentation plus fine de la part des représentants de riverains, exigence de plusieurs scénarios de la part du président de l'ACNUSA, questions d'ordre technologique sur les choix de procédures que met en avant le projet, accueillent avec réserve ou méfiance ce projet. Les représentants d'associations et les élus jugent insuffisante la présentation de l'enquête de gêne sonore. Les échanges au cours de cette séance s'avèrent souvent « durs » entre ADP et l'administration du transport aérien, et les autres membres de la CCE.

La réunion du **9 juillet 2001** manifeste un changement réel par rapport à toutes celles qui se sont tenues antérieurement : la composition des trois tiers a pour effet, en fonction de la décision du préfet de laisser tel quel le nombre des élus (24) et « d'augmenter à due concurrence la représentation des deux autres catégories », d'augmenter le nombre des membres mais surtout celui des représentants d'associations (jusqu'alors 8) et dans une proportion moindre celui des représentants des usagers de la plate-forme (jusqu'alors 14)³⁷. 67 participants sans compter les représentants de l'administration sont rassemblés à la Préfecture Ile de France. En outre, les textes en vigueur favorisent un élargissement de la représentativité des communes : doivent être représentées les communautés de communes et les associations de communes dont une commune au moins sera dans le périmètre du PEB.

Selon les nouvelles dispositions juridiques relatives aux CCE, la Commission émet des avis. C'est ainsi qu'au cours de cette séance, les membres de la CCE sont amenés à voter à trois reprises – adoption du règlement intérieur, projet d'arrêté portant restriction d'usage en période nocturne des avions les plus bruyants du chapitre 3, projet de modification des procédures de décollage la nuit face à l'ouest. Par ailleurs, l'application de la loi ACNUSA et les recommandations qu'elle a émises dans son rapport d'activité 2000 constituent une base réglementaire pour discuter les procédures à envisager dans l'adoption ou la mise en œuvre des mesures présentées. Les interventions plus nombreuses que précédemment des représentants d'associations et celles de quelques élus conduisent la DGAC et ADP à expliciter et à relativiser leurs projets en fonction des éclairages et des intérêts des autres parties. On peut dire que les échanges entre les participants s'assouplissent : d'une part, les

³⁷ Ces précisions sont données au cours de la séance du 2 mai 2000. Nous n'en avons pas confirmation dans les séances suivantes et n'avons pas disposé de la liste des participants de cette réunion de juillet 2001. C'est donc sous réserve que nous mentionnons ceci.

représentants d'ADP et de la DGAC qui ont toujours répondu aux questions posées par les différents participants ont admis, semble-t-il, de raisonner dans un objectif de concertation qui n'est pas seulement diplomatique, et d'autre part, parmi les élus et les représentants associatifs, certains participent depuis longtemps aux réunions et connaissent très bien ce dossier ; leurs arguments et leurs questions que confortent les points de vue des autres représentants d'association, loin d'être répétitifs, se densifient en fonction d'une réglementation qui évolue et ouvre de nouvelles perspectives aux CCE (possibilité de saisine de l'ACNUSA et avis à formuler) ; ces différents facteurs conduisent à ce qu'on peut appeler un renouvellement de l'écoute.

1.2. Formalisme des séances

Au terme de cette présentation chronologique et plutôt thématique, nous voudrions suggérer l'ambiance de ces réunions dont la lecture des retranscriptions donne un aperçu ; l'observation d'une séance permet de compléter cette première approche. Ne peut-on parler de la **mise en scène des réunions plénières** qui se déroulent dans le cadre somptueux de la préfecture de région Ile de France ? Les membres de la CCE y prennent leur place – un carton avec nom et organisme la précise. Chaque catégorie de représentants se trouve ainsi regroupée ; aux membres de la CCE s'ajoute nombre de représentants administratifs intéressés à un titre ou un autre aux débats. Certains sont amenés à y participer pour présenter des projets (charte, trajectoires par exemple), des résultats (nouvelles technologies, indicateur global de bruit) ou encore pour intervenir ponctuellement sur un point technique.

Au-delà du cadre, le formalisme des séances tient à l'organisation des **débats orchestrés par le préfet qui préside les séances**. En général, c'est toujours après un rappel juridique qu'il annonce l'ordre du jour. Celui-ci repose sur les informations, propositions d'ADP et, depuis la fin des années 90, également de la DGAC : bilan de l'exploitation, évolution de la flotte, procédures de décollages et d'atterrissages, trajectoires, proposition de PEB ou de PGS, etc. Une fois les informations exposées par ces deux acteurs, les interventions des représentants des associations ou des élus visent à éclaircir certains points ou à en contester d'autres et on assiste à une succession de prises de parole qui ne présentent pas d'homogénéité entre elles mais abordent différemment les informations recueillies, cherchent à les expliciter, à débusquer les non-dits, et traduisent les questions ou remarques propres à chacun des membres et du groupe qu'il représente. Ceci est plus manifeste à la fin des années 80, parce que dans les deuxième et troisième périodes, nombre d'interventions s'avèrent dans l'ensemble, au fil des séances, de plus en plus longues et motivées chez la plupart des acteurs : dossier plus complexe comme nous l'avons dit, argumentation à développer. On ajoutera que le formalisme tient aussi à la position distante que maintiennent les acteurs vis-à-vis de leur interlocuteur. Cette distance qui peut s'apparenter à un respect de pure forme est notable dans la première période des réunions ; l'élaboration de la charte constitue un apprentissage d'écoute pour chacun des membres dans la deuxième ; même si les modalités d'expression ne manifestent pas de réel changement par la suite, il n'empêche que **la nécessité de débattre semble acquise et basée sur une reconnaissance, et non plus l'exclusion comme précédemment, des arguments de l'autre**.

Qu'en est-il de la tonalité des interventions ? Les arguments présentés laissent peu de place à « l'expression » selon la terminologie de Jakobson³⁸ utile ici pour qualifier les discours des acteurs en présence. Ces discours s'organisent autour de la fonction « référentielle », d'ordre cognitif ; les destinataires tendent vers une affirmation neutre, soutenue par des données chiffrées ou techniques et réglementairement irréprochables. « L'expression » qui relève de la fonction « émotive » – ici, ironie, tension dans les propos, exceptionnellement colère – est rare et traduit de la part de représentants d'association ou d'élus le désaccord impuissant ou le refus radical de certains arguments. Des remous dans la salle (signalés dans les comptes-rendus), des échanges un peu vifs entre un représentant d'association ou un élu et un représentant d'ADP ou de la DGAC perturbent de temps à autre, mais finalement rarement, l'expression polie qu'empruntent les différents acteurs. Le discours référentiel laisse peu de place également au « métalangage », c'est-à-dire au questionnement portant sur le code lui-même. On rencontre parfois des questions sur le vocabulaire employé par ADP comme « avions peu bruyants » ou « avions modernes et pas modernes », mais globalement ce sont les bases mêmes de certaines notions qui sont critiquées et non leur signification – par exemple l'indicateur global bruit. Enfin, la fonction « phatique » qui consiste à maintenir le contact avec l'interlocuteur a peu de raisons d'être ici et d'ailleurs on ne la relève pas à la lecture des débats.

1.3. Les logiques contradictoires des acteurs

Aéroports de Paris

ADP joue un rôle déterminant dans ces réunions. Le bilan et les perspectives de développement de l'aéroport qu'il présente constituent l'objet même des discussions qui s'ensuivent. C'est son activité et celle des compagnies qu'il défend et promeut. Avec ADP, en dépit des données techniques et statistiques, on se situe dans le registre politique : le développement des plates-formes aéroportuaires a besoin d'un soutien politique pour répondre à la croissance de la demande et l'argument fort de cette option est l'économique. Par rapport aux problèmes environnementaux qui se font au fil des années et de l'augmentation du trafic plus insistants, les discours d'ADP évoluent. Il faut attendre la CCE du 8 janvier 1998 qui se réunit dans le prolongement du conflit autour de Roissy CDG pour qu'ADP transmette des résultats relatifs à l'environnement sonore.

Les discours des séances de la première période sont tournés vers l'avenir. On notera que les représentants d'ADP cherchent à mobiliser la salle, non pour obtenir, semble-t-il, une approbation qu'ils savent problématique mais pour tempérer les critiques et les questions des autres membres de la commission. **Ils valorisent l'argument économique** et invitent ainsi les auditeurs à évaluer le développement de la plate-forme au regard de celui des collectivités locales et de la région Ile de France : « le défi à relever se situe en 1992, afin de permettre à Paris d'être une des portes d'entrée du transport aérien en Europe » (5 juin 1987), « à terme, CDG doit devenir un pôle économique d'importance capitale dans la région parisienne » (23 février 1988).

La séance consacrée à l'examen du futur PEB (séance du 19 mai 1988, retranscrite *in extenso*) convoque une argumentation serrée et la volonté de faire pression emprunte la voie du

³⁸ Jakobson, Roman. *Essais de linguistique générale 1. Les fondations du langage*. Paris : éditions de Minuit, 1963, 260 p.

scénario négatif : « si on limitait les possibilités d'extension de l'aéroport, si on limitait ses conditions d'exploitation, si on imposait des contraintes supplémentaires, dans la perspective de la compétition qui va exister entre les différentes plates-formes européennes, Paris subirait un préjudice important [...] sur le plan de l'économie régionale ». La perspective à long terme qui est annoncée dramatise la décision à prendre concernant le PEB. **L'argumentation d'ADP introduit la question de la protection des riverains** en proposant un indice psophique de 78 pour la limite extérieure de la zone C du PEB (prévue par les textes entre 84 et 78, mais pouvant être abaissée sur demande des autorités locales). Les discussions qui suivront et notamment **les demandes de plusieurs maires d'adopter un indice plus élevé afin de ne pas « stériliser les communes » placeront ADP en défenseur des riverains**. En fait, ADP propose un compromis qui ménage chacun des acteurs et lui permet d'éviter que « se renouvelle autour de cet aéroport le phénomène d'urbanisation mal contrôlé que l'on a pu constater autour d'Orly et qui a eu pour conséquences de soumettre l'exploitation à des contraintes très importantes dues à l'environnement » et, dans le prolongement de cet argument, lui permet d'éviter « de payer des indemnités à ceux qui subissent un dommage ». ADP aurait pu privilégier l'indice 75 pour satisfaire à la demande riveraine et à l'exercice de ses activités, mais selon son directeur général, il valait mieux maintenir les anciennes courbes établies à la suite d'une directive du préfet de région il y a quelques années sur la base 78 afin de ne pas créer des « situations plus difficiles » dans les communes.

Au cours des huit ans qui séparent les CCE (21 décembre 90, 8 janvier 98), ce qui n'était que projection hypothétique devient réalité. On notera le changement de problématique dans la terminologie des directeurs d'ADP qui présentent les résultats de l'entreprise. En 1988, lorsqu'il s'agit d'argumenter les limites du PEB en fonction d'un développement prévisible et flou dans son abstraction, le directeur général de l'époque « rappelle l'esprit de la loi de 1985 qui a pour but de concilier les besoins de développement aéroportuaire et la protection de l'environnement ». **En 1998**, son successeur déclare « la question essentielle qui se pose aujourd'hui, je crois, est de savoir s'il est possible de résoudre l'apparente contradiction qui existe entre la croissance du trafic et des mouvements d'un côté et la stabilisation puis la diminution de la gêne sonore de l'autre ». **On est passé de la conciliation à la contradiction**, « apparente » selon ADP dont le directeur général mettra en parallèle l'augmentation du trafic – 235 000 mouvements en 1990, 390 000 en 1997 – et la diminution de la quantité globale de bruit mesurée sur les stations de mesure de bruit implantées autour de l'aéroport. L'abandon progressif des avions du chapitre 2, les plus bruyants, explique cette légère baisse constatée.

Cette évolution parallèle du trafic et du bruit, et par conséquent de la gêne induite, constitue l'axe primordial des informations qu'ADP présentera au cours des réunions suivantes, d'autant que le dispositif de maîtrise des nuisances sonores qui accompagne l'extension de Roissy comporte le plafonnement du bruit généré par l'activité aéroportuaire. ADP doit désormais rendre compte de son activité en tenant compte des engagements du gouvernement formalisés en mars 1998 et de la charte de qualité de l'environnement sonore. Dans cette période de développement de l'activité d'un côté et des exigences environnementales de l'autre, ADP est sans doute moins isolé que dans la période précédente pour répondre de ses résultats, la DGAC étant impliquée à ses côtés par les engagements des ministres.

L'argumentation d'ADP se construit autour de plusieurs données :

- le nombre de mouvements dont la croissance dépasse toutes les hypothèses qui sont faites : 235 000 mouvements sont dénombrés en 1990, 390 000 en 1997 ;

- 420 000 en 98 et 508 556 en 2000 ;
- le nombre de passagers qui lui aussi augmente régulièrement : 22 millions en 1990, 35 millions en 1997, 38 600 000 en 98 et 48 250 000 en 2000 ;
 - l'emport moyen, rapport entre les deux données précédentes qui a diminué dans un premier temps jusqu'en 1997 – de 102 à 97 – notamment avec la création du hub d'Air France, et qui augmente ensuite – « nous assistons depuis trois années consécutives à une remontée relativement significative de la grandeur que nous appelons dans notre jargon l'emport moyen, c'est-à-dire le nombre de passagers transportés par avion ; il y a un écart d'1,5 points à 2 points entre la croissance des passagers et celle des mouvements » (19 janvier 2001).

Il est clair que l'augmentation de l'emport moyen ne rassure ni les représentants d'associations, ni les élus qui évaluent la nuisance en termes de mouvements. Or, **les 495 000 mouvements** indiqués dans l'enquête publique ne constituent qu'« une hypothèse » et non « une limitation » (ADP le 8 janvier 1988 en réponse à une demande d'un élu), ce que confirment les résultats de l'année 2000 qui dépassent largement ce chiffre. De même, les limites que le gouvernement a fixées à la croissance de Roissy CDG exprimées en **nombre de passagers, soit 55 millions**, ne sont pas réglementaires – ce nombre constitue un engagement non formalisé qui est souvent mis en avant par les autres acteurs. « Je voudrais préciser que sur la plate-forme de Roissy CDG, il n'existe pas d'arrêté ministériel limitant le nombre de mouvements, pas plus d'ailleurs qu'il n'existe de limitation réglementaire en termes de passagers. Comme vous le savez, la contrainte qui a été mise en œuvre par les pouvoirs publics dans le cadre de la charte de l'environnement sonore porte sur l'indicateur global de bruit [...] c'est à ce niveau que se trouve la contrainte réglementaire pour Roissy » (19 janvier 2001). Dès le 12 octobre 1998, ADP exprimait clairement sa logique : « la question n'est pas de savoir quel est le nombre maximum de mouvements qu'on peut faire avec quatre pistes dès lors que le chiffre de 495 000 est effectivement irréaliste ; la question qui se pose est de savoir **quel est le nombre maximum de mouvements qui est compatible avec le respect de l'indicateur global de bruit** », indicateur plafonné à sa valeur de 1997. Cet impératif qui se calcule s'impose bien évidemment aux compagnies. La seule garantie qu'ADP peut afficher au cours des réunions est donc le respect de cet indicateur, mieux encore sa diminution. Mais cet indicateur abstrait et dont l'évolution repose essentiellement sur celle de la flotte devient un réel objet de controverse avec les représentants de riverains qui redoutent la poursuite de l'augmentation du trafic, notamment nocturne.

La position d'ADP dans le transport aérien apparaît toute-puissante : cet acteur est maître d'œuvre du développement du transport aérien dans la région parisienne dans une période où celui-ci croît de manière quasiment irrépressible. ADP reconnaît donc suivre la tendance mondiale à l'augmentation du trafic aérien. Les limites qu'imposent le ministère des transports et depuis peu celui de l'environnement contraignent son activité mais en même temps lui permettent de s'abriter derrière l'Etat. Au cours d'un échange un peu vif avec un élu, à la question de la diminution du trafic, ADP répond qu'il « ne dispose d'aucun levier pour contrôler le trafic. Les droits de trafic sont octroyés par l'Etat » (2 mai 2000). Son rôle est d'appliquer les mesures prises par la DGAC qui justifient en dernier ressort ses actions. **ADP inscrit son activité dans un cadre réglementaire dont le fond disparaît derrière la forme, ou encore le politique derrière le technique** : qu'il s'agisse de l'élaboration du PEB ou du PGS, de la suppression progressive des avions les plus bruyants, ou encore comme nous venons de le voir de l'indicateur global de bruit, etc., c'est l'application formelle du droit qui

est mise en avant. ADP circonscrit le champ de son discours en affichant ses prérogatives et ses compétences techniciennes au service du transport aérien dans son rapport à l'environnement. **Le bruit est un objet technico-politique**, qui évolue selon un compromis entre les registres économique et environnemental décidé au plus haut niveau de l'Etat, sachant qu'il s'agit d'aller aussi loin que la « paix sociale » le permet. ADP s'adapte donc à l'évolution de la réglementation et aux nouvelles instances telle que l'ACNUSA.

On notera dans les réunions successives un progrès de la « **transparence** » de la part d'ADP. Depuis la fin des années 90, la transparence est un mot d'ordre affiché régulièrement par les préfets successifs lors de leur discours d'ouverture qu'ADP reprend : « le souci d'ADP dans cette période, s'inscrit dans le droit fil des principes de transparence et de concertation... » (8 janvier 1998) ; « plusieurs personnes ont déjà beaucoup insisté sur l'importance qu'elles attachent à la transparence et à la sincérité de l'information, et je souhaite moi-même m'inscrire dans cette ligne en vous donnant en ce qui concerne ADP des chiffres totalement exacts et complets » (12 octobre 1998), etc. Le rappel de ce principe inciterait presque à la méfiance vis-à-vis des informations transmises. On peut dire qu'il est mis à l'épreuve de la demande et des questions des représentants d'associations et des élus : ADP ne peut plus se contenter de donner des résultats chiffrés, il doit les expliciter (ainsi, sur la question des avions « hushkittés », du trafic de nuit, etc.). De plus, la charte de qualité de l'environnement sonore adoptée en octobre 1998, l'oblige à transmettre un certain nombre de résultats : ainsi, « conformément aux termes de la charte, je vais vous présenter en qualité et en quantité le trafic de nuit à CDG pour l'année 99 » ; « la charte prévoyait que chaque année, à exercice clos, nous reconstruisions les courbes d'exposition au bruit réelles sur la base du trafic réel de l'exercice considéré... » (2 mai 2000), etc.

Nous disions plus haut qu'au cours des dernières séances, l'écoute des acteurs du transport aérien s'améliorait ; on remarque en effet dans le discours des membres d'ADP l'introduction d'expressions qui prennent en compte le vécu des riverains : on relèvera par exemple « à notre regret, ce doublet nord ne sera pas en service cet été... » (9 juillet 2001), « nous sommes conscients que la croissance du trafic a été plus intense la nuit que le jour (9 juillet 2001), etc. On peut dire que les CCE pour ADP constituent une mise en relation, indispensable aujourd'hui, avec les représentants des populations soumises aux nuisances. La poursuite de son activité passe par l'affichage de ses résultats et de son développement.

Direction Générale de l'Aviation Civile

La DGAC, représentée dans les CCE mais **plutôt silencieuse, se manifeste à la fin des années 90 lorsque l'extension de Roissy CDG est décidée** ; c'est à la DGAC qu'incombe de présenter le dispositif prévu, de lancer l'élaboration de la charte... Elle intervient en amont d'ADP : elle indique la toile de fond réglementaire de l'activité que développe le gestionnaire de la plate-forme. La DGAC dont l'**approche est avant tout technique** devient pourtant le **porte-parole du gouvernement, plus précisément du ministre des transports** et de la politique de concertation mise en œuvre. Elle met en avant les efforts propres au contexte français : ainsi, les sanctions prononcées par la CNPN, ou encore les mesures prises sur Roissy « plus draconiennes que le règlement européen : la première mesure a été d'interdire les Chapitres 2 entre 23 heures 30 et 6 heures sur l'aéroport par l'arrêté de décembre 1997. La deuxième mesure résulte d'un arrêté de juin 1998 qui est unique en Europe et dans le Monde [...] qui vise à instaurer une règle de décroissance de l'utilisation des chapitre 2 sur Roissy »

(2 mai 2000).

La DGAC, comme ADP, adopte un langage plus « émotif » et reprend dans les réponses à ses interlocuteurs des expressions qui traduisent la reconnaissance de leur discours portant sur le dommage ; ainsi, à propos de « l'importance des nuisances nocturnes », le représentant de la DGAC déclare « sur ce sujet, j'entends bien et je comprends bien tout ce que vous dites » (2 mai 2000), ou encore « nous en sommes tous conscients, elles sont liées au fait qu'elles troublent le sommeil et d'autre part que l'augmentation du trafic de nuit a été relativement sensible sur l'aéroport CDG ». (9 juillet 2001).

Les élus

Parmi les élus, les maires d'un côté et les députés-maires, conseillers régional ou général de l'autre – également maires bien souvent – ne tiennent pas toujours le même discours. Les maires, hommes de terrain, interviennent au cours des séances pour signaler les nuisances telles qu'elles se manifestent dans leur commune (essais moteurs, passage d'avions à hélices en dehors de leurs trajectoires, niveau de bruit du Concorde mesuré au sonomètre...), ou pour demander que les problèmes de desserte soient pris en compte... Les élus qu'ils soient **député, conseiller général ou conseiller régional, expriment plutôt un point de vue global. A la fin des années 80**, ils se montrent attentifs aux problèmes liés à l'environnement sonore et rappellent parfois l'existence des nuisances sonores et de la gêne ou encore peuvent plaider en faveur de principes comme le retour de la taxe parafiscale (23 février 1988) tandis que **les maires parlent des contraintes urbanistiques** qu'ils rencontrent. Au cours des réunions de la fin des années 90 et du début des années 2000, quelques élus, dont les charges peuvent d'ailleurs évoluer au fil des séances, représentent des personnalités-phares très bien informées et capables de développer des argumentations amples et fondées sur les différents aspects des problèmes rencontrés. De toute façon, le développement de Roissy CDG exige désormais la connaissance approfondie d'un dossier plus complexe qu'auparavant et la construction des pistes incite à une vigilance accrue. Tous les élus parlent d'une seule voix et leurs interventions, globales ou contextuelles, cherchent d'une part à ajuster l'évaluation sonore qu'ils ont sur le terrain du développement de l'activité aéroportuaire et les données que leur transmet ADP au cours des séances et d'autre part à faire entendre à leurs interlocuteurs du transport aérien la gêne des riverains. **Volonté de démasquer des informations dont ADP est seul producteur et contrôle du respect de la réglementation** qui évolue rapidement en cette période apparaissent comme les seules possibilités agissantes de la parole des élus.

Urbanisation /PEB

A la fin des années 80, les élus veulent limiter le PEB afin de ne pas compromettre l'avenir de leur commune. Ils défendent des critères d'ordre urbanistique et économique qu'un sénateur maire développe de manière radicale au cours de la séance consacrée à l'examen du PEB (19 mai 1988) : il met en regard la croissance attendue de l'aéroport et celle, limitée, des communes « dans un tissu complètement figé ». Son argumentation n'oublie pas la nuisance sonore : il faut que les procédures d'atterrissage et de décollage s'effectuent dans des couloirs qui sont « les moins bruyants et les moins dérangeants pour la population ». Si les élus ne s'interrogent pas sur la définition des zones A et B, ils remettent en question la pertinence de l'indice de la limite extérieure de la zone C. Toute limite revêt un côté arbitraire dans certaines situations et nombre d'élus soulignent la distinction entre la théorie – « ce qu'il y a

sur les plans » – et la pratique – « ce que nous vivons tous les jours, en imaginant des avions qui respectent les trajectoires », et ce, à deux titres :

- d'une part, l'application de l'indice dans une commune où les nuisances sont plus faibles que dans d'autres zones qui, elles, peuvent ne pas relever du PEB – ainsi, l'exemple de Piscop où l'indice 78 est trop contraignant et la vallée de Montmorency où la gêne est importante ;
- d'autre part, entre le bruit de part et d'autre de la limite : n'est-il pas le même ?

Appuyés par certains membres de l'administration territoriale (sous-préfet), des élus prônent plus de souplesse dans l'application.

A la fin des années 90, la question environnementale est prioritaire. Le développement des communes apparaît déraisonnable en fonction de la situation sonore qui de surcroît n'est pas stabilisée – le nombre de mouvements ne cesse de croître. L'économique n'est plus un argument déterminant comme dans la période précédente, même s'il reste une préoccupation majeure pour tous les maires. On parle désormais du « **point d'équilibre entre la nécessité du développement économique et du respect de l'environnement** » (12 octobre 1998). Du point de vue urbanistique, les maires affirment la **volonté de revitaliser les bourgs** sans les densifier : « pour que les bourgs vivent, il faut une masse critique d'habitants ; tout simplement parce qu'il faut des commerces et tout ce qui est nécessaire pour vivre ». Toutefois, l'acceptation d'un indice faible peut bloquer cette revitalisation des centres villes et des bourgs, ce qu'exprime le maire de Tremblay au cours de la réunion du 12 octobre 1998. Le député maire de Gonesse ne manque pas de rappeler au cours des dernières séances les résultats de l'étude menée sur les bourgs en 1998, à savoir la nécessité de création d'un Fonds d'intervention sur le foncier pour permettre les opérations de renouvellement urbain.

En 1998, le PEB qui date de 1989 et élaboré avec les hypothèses de l'époque – c'est-à-dire cinq pistes, courbe limite de la zone C fondée sur l'indice psophique 78 – est mis en révision sur la base d'un indice psophique 73 et des prévisions d'activité aérienne à l'horizon 2010, en fait, comme le précisera le représentant du SBA lors de la réunion du 9 juillet 2001, sur la base de l'indice global annuel de bruit référencé à 1997. Mais, l'élaboration de ce PEB provisoire dans l'attente d'un PEB conçu sur la base du nouvel indice de gêne Lden a été bloquée, suspendue à la création d'une zone D formulée dans la loi ACNUSA³⁹ (juillet 1999) et à la parution du décret d'application – « tant que le nouveau cadre juridique n'est pas stabilisé, c'est l'ancien qui s'applique » déclare à cet égard le député maire de Gonesse en désaccord avec l'argumentation du préfet. Lors de la séance du 9 juillet 2001, les membres de la CCE votent pour l'application par anticipation de ce PEB dont la durée maximale est de deux ans afin d'éviter la poursuite de l'urbanisation dans des zones qui seront incluses dans un PEB futur, au regard de l'évolution du trafic et de la volonté de prévenir les nuisances au niveau urbanistique. Comparées aux opinions exprimées en 1988 vis-à-vis du PEB, les élus ne remettent pas en question la valeur de l'indice choisie, préoccupés par une situation évolutive qu'ils ne maîtrisent pas. Réglementation et procédures constituent le champ essentiel des débats sur ce thème. L'anticipation du trafic à 2010 pose la question récurrente du nombre de mouvements sur laquelle, nous l'avons vu, ADP ne répond pas en termes de limites ; or, il est clair, qu'à l'horizon 2010, ces hypothèses maxima seront dépassées.

Aide à l'insonorisation/PGS

³⁹ Voir annexe 2

A la fin des années 80, aucune aide n'est versée en l'absence de texte permettant de distribuer le reliquat obtenu auprès des compagnies et géré par ADP avant la déclaration d'illégalité de la redevance instaurée en 1984 par le Conseil d'Etat en 1987 et la condamnation d'ADP à rembourser le montant perçu aux compagnies. Les élus ne s'intéressent pas à ce problème. Les seuls, au cours de la première période, qui interviennent en faveur d'un règlement du problème et d'une ré-instaurer de la taxe parafiscale sont un conseiller régional et un conseiller général (23 février 1988).

A la fin des années 90, l'aide à l'insonorisation que la « loi bruit » du 31 décembre 1992 a réintroduite concerne directement les maires dans le rapport qu'ils entretiennent avec les habitants. Lors de la réunion du 8 janvier 1998, la révision du PGS de 1995 est engagée selon l'indice psophique 78 et l'hypothèse de trafic « la plus haute », soit une estimation de 459 000 mouvements en 1999 – nous remarquons qu'en janvier 1998, ADP peut encore faire des estimations de trafic en termes de mouvements. Le projet de PGS provisoire, dans l'attente de l'adoption d'un indice de gêne, ne satisfait pas tous les élus qui aimeraient le voir étendu. Cette demande reconnaît l'extension de la gêne et répond donc à la volonté de satisfaire le plus grand nombre de riverains et, d'un point de vue qu'on qualifiera de réalisme politique, comme le déclare un maire, d'éviter que « des braillards » se manifestent ; l'aide aux riverains constitue une mesure en faveur de « la paix sociale ». Certaines des remarques relatives au PEB concernent également le PGS : les maires se trouvent dans une position délicate pour expliquer à leurs concitoyens que le PGS coupe la commune en deux, prend en compte le côté d'une rue et pas l'autre, ou comme à Juilly « ne concerne que les habitants du cimetière », etc. Dans l'établissement des PGS, pourquoi ne pas accorder une plus grande attention au terrain et par conséquent aux demandes des conseils municipaux consultés sur la question, demande un élu ; « ce qui nous changerait par rapport aux habitudes anciennes », ajoute-t-il (8 janvier 1998).

Il est un autre aspect de l'aide aux riverains qui provoque parfois des critiques virulentes (exprimées très concrètement dans les CCAR) mais ne fait jamais l'objet de débats très longs, c'est la gestion du fonds d'aide aux riverains par l'ADEME. Le retard pris semble aujourd'hui résorbé.

Bruit et gêne

Les élus parlent peu du bruit et de la gêne lors des premières réunions des CCE. On peut, comme précédemment, noter que les conseillers de la région et du département s'inquiètent à l'écoute des données relatives à l'activité aéroportuaire d'ADP. Ils craignent l'augmentation des nuisances ou « l'arrosage » des nuisances sonores sur des zones plus importantes avec le MLS par exemple. Quant aux maires, s'ils parlent du bruit, c'est pour observer sa diminution ou encore son importance relative, voire moindre, comparé au bruit routier ; ceci dans le but d'obtenir une augmentation de la valeur de l'indice psophique de la courbe extérieure du PEB. On peut dire que c'est à travers le PEB, à travers une valeur abstraite appréciée en fonction des contraintes urbanistiques concrètes qu'elle impose, qu'ils se représentent essentiellement le bruit.

Dans les CCE qui ont eu lieu **depuis la fin des années 90**, nous constatons l'émergence des notions de bruit et de gêne chez les élus. Par rapport au bruit, désormais, les élus parlent du « sentiment », de la « sensation » des riverains, qui constituent un argument contre le discours technique d'ADP : « les chiffres qu'il [directeur général d'ADP] nous a présentés nous

montrant que les nuisances finalement ont diminué, si l'on interroge, et vous le savez bien, les riverains, ce n'est pas du tout leur sentiment » ; « c'est vrai, les avions font moins de bruit d'une manière générale mais le nombre de mouvements ne fait que s'accroître, et donc le sentiment, la sensation des riverains – je crois que c'est quand même assez objectif – montrent qu'il y a de plus en plus de bruit dans notre région, de plus en plus de nuisances » (8 janvier 1998). Cet argument prend encore plus d'acuité lorsqu'il s'agit du trafic nocturne. Cette **référence au subjectif** qui prend une valeur objective dans les débats, comme nous venons de le voir, met en évidence la dichotomie entre le bruit tel qu'il est évalué et la perception, entre la nuisance et le sentiment de la nuisance ; un indice techniquement fondé ne rend pas forcément compte de cette dernière. La remise en question de l'indice psychologique et la décision de lancer une grande enquête de gêne afin d'établir un indice plus conforme à la perception contribuent chez les élus à une dynamique optimiste qui permet de prendre de la distance, voire d'invalider, les données relatives à l'Aviation civile d'ADP. Les résultats de l'enquête ne résoudre pas ce problème inhérent à la représentation de l'énergie sonore émise et perçue et les discours des élus par rapport au bruit continueront de s'appuyer sur leur connaissance du terrain.

Les références circonstancielles au bruit sont récurrentes dans les réunions des CCE. Les élus connaissent la situation sonore de leur commune et ils l'évaluent en fonction des habitudes sonores : ils constatent l'**augmentation du trafic** et entendent des **événements qu'ils jugent « anormaux »** ; parmi ceux-ci, le non respect des trajectoires est sans aucun doute le manquement aux règles le plus souvent cité, le bruit des essais moteurs est désigné également comme perturbateur d'autant qu'ils ont lieu à des heures matinales, enfin, le bruit engendré par la fermeture d'une piste pour travaux, en général pendant l'été, fait l'objet de questions auprès d'ADP. L'été 1999 – construction de la deuxième piste sud – fait mémoire et les élus réitèrent au cours de la réunion suivante (réunion du 2 mai 2000) les demandes de communication de la part d'ADP envers les riverains pour prévenir les travaux de construction de la deuxième piste nord en 2000.

Ces références de type spatio-temporel s'intègrent dans une **représentation du bruit qui est avant tout territoriale et politique**, en ce sens qu'elle évalue l'atteinte actuelle faite au territoire communal dans la perspective d'une gestion adaptée au mieux à cette situation. On peut dire que les élus cherchent à se représenter le devenir sonore de leur commune et à anticiper, du point de vue de l'action, le développement potentiel du territoire qu'ils gèrent. On l'a vu, leur politique communale est notamment liée au tracé des différentes zones du PEB et à la possibilité pour les riverains de bénéficier de l'aide à l'insonorisation. Or, pour donner sens à cette représentation ancrée dans le territoire, leurs questions aux représentants d'ADP et de la DGAC se font de plus en plus précises au fil des séances de la CCE ; elles traduisent une volonté de ne pas se soumettre à des données abstraites qui occultent la réalité sonore ; leur compréhension du bruit se construit progressivement à partir d'une demande, quasiment d'une revendication, d'informations leur permettant d'interpréter les résultats d'ADP. **Le bruit n'est donc pas seulement cet indice discuté et critiqué mais il devient le bruit produit selon telles procédures de décollage ou d'atterrissage, telles trajectoires, etc.**

Le bruit, objet d'information et de concertation

Ecartés du processus de concertation relatif à l'extension de Roissy CDG organisé à l'échelon central, les élus, dès la première réunion de la CCE, le 8 janvier 98, après plusieurs années de silence, manifestent une position de méfiance à l'égard d'ADP et de la DGAC qui reste dans

l'ombre mais met en place les mesures nécessaires aux politiques suivies en matière de transport aérien. **Les élus relèvent dans le discours d'ADP et de la DGAC les signes d'une information partielle ou les preuves d'une absence d'information.** On notera par exemple l'étonnement des élus lorsqu'ils apprennent que des stations de mesures se trouvent dans leur commune, que la cinquième piste est abandonnée alors que 32 communes ont travaillé pendant plusieurs années « à essayer d'élaborer un schéma local comprenant toujours la cinquième piste » ; on notera également leur incrédulité lorsqu'ils entendent que le bruit a diminué qu'il soit mesuré en niveau équivalent annuel (résultats transmis le 8 janvier 1998) ou calculé selon l'indicateur global annuel. Nous venons de voir que le décalage entre cet indicateur de bruit incompréhensible d'un côté et l'augmentation réelle du trafic et la gêne qu'ils éprouvent de l'autre entretient la méfiance. La question du maire de Mitry-Mory au cours de la séance du 19 janvier 2001 à propos du trafic nocturne présenté comme *a priori* utile en témoigne : « il faudrait que nous puissions examiner rapidement les conditions des vols de nuit [...] Est-ce qu'on a toute la vérité, est-ce qu'on a toute la transparence des choses ? »

Toute information et toute proposition relative aux procédures, aux trajectoires, etc., de la part d'ADP et de la DGAC fait dès lors l'**objet d'un questionnement parfois très compétent et documenté.** Du point de vue technique, des élus peuvent en effet manifester une connaissance réelle des procédures d'atterrissage et de décollage ; ainsi, lors des discussions portant sur le projet des procédures aéronautiques en Ile de France, on relèvera ces questions au terme de la présentation du SBA : « vous n'abordez pas du tout dans vos hypothèses les approches courbes qui permettent d'éviter les paliers, donc les nuisances, alors que vous dites que votre préoccupation est environnementale. Vous n'évoquez pas les nouvelles méthodes modernes évoquées par le rapport Souridine au niveau européen... » (19 janvier 2001). Du point de vue réglementaire, le député-maire de Gonesse, rapporteur de la loi ACNUSA, connaît tous les rouages réglementaires et ne manque pas de les rappeler pour en demander le respect.

Les élus ne sont pas dupes des propositions faites par les représentants du pôle aérien – ainsi, à propos du projet d'arrêté portant restriction d'usage en période nocturne des avions les plus bruyants du chapitre 2 « on sait très bien quel est l'objectif : c'est d'optimiser la capacité de Roissy » (9 juillet 2001). Dans le cadre des débats de la CCE, ils s'informent, donnent un avis sur certaines questions depuis la mise en place de la nouvelle CCE, rappellent la réglementation en vigueur ; il est rare qu'ils prennent le ton de la revendication qu'adoptent plus facilement les associations mais ils expriment de temps à autre et de manière péremptoire les limites indispensables à la poursuite des activités aéroportuaires, notamment la création d'un troisième aéroport et, pour les élus des communes situées à l'est de CDG, la demande d'une reconnaissance de la Seine et Marne dans les mesures qui sont prises. Toutefois, au-delà des échanges policés comme nous le disions mais également chargés de la violence politique propre à l'expression des intérêts divergents, **les élus acquièrent peu à peu une connaissance ample de la problématique du bruit des avions, leur exigence de transparence et de négociation s'affirme et, en retour, les acteurs du transport aérien les écoutent et leur répondent.** On retiendra que les positions politiques ne se manifestent pas au cours des débats – certaines subtilités apparaissent sans doute aux initiés. C'est la situation géographique qui guide les discours.

Associations

A l'exception de la séance du 9 juillet 2001 qui marque un changement notable dans la représentation des associations de riverains et de protection de l'environnement et de la nature, les précédentes comptaient **6 ou 7 représentants** et parmi eux, selon les commissions, 3 ou 4, en général les mêmes d'une séance à l'autre, prenaient la parole. Nous ne pouvons retracer l'évolution précise des associations qui ont participé ou participent aujourd'hui aux CCE dans la mesure où les listes des présents n'étaient pas toujours adjointes au compte-rendu (notamment depuis octobre 1998). Nous remarquons sur les listes que nous avons pu consulter que les associations sont généralistes : ainsi le Mouvement National de Lutte pour l'Environnement (MNLE), l'Association pour le respect de l'environnement et du cadre de vie (AREC), la Fédération de Lutte contre les Nuisances des Avions, etc. ; soit, elles représentent une zone géographique ou un département : le Comité de défense de la région de Gonesse, le Comité de défense Paris-Nord à la fin des années 80, Association départementale de lutte pour la défense de la nature et de l'environnement, Val d'Oise Environnement et l'Association de défense du Val d'Oise contre les nuisances aériennes (ADVOCNAR) qui représente nombre de communes ne figurant pas dans le PEB et plaide par conséquent en faveur des riverains éloignés de l'aéroport. MNLE, AREC, Val d'Oise Environnement, ADVOCNAR, interviennent fréquemment dans les réunions. Lors de la séance du 9 juillet 2001, d'autres associations désormais membres des CCE, participent au débat – ainsi, Environnement 93, Les Amis de la Terre, IDF Environnement et on notera le Collectif Santé Nuisances Aériennes dont la présence manifeste la prise en compte d'un éventuel impact des nuisances sur la santé.

S'il est facile d'observer une homogénéité dans le discours des élus, cela l'est moins dans le discours des représentants associatifs, surtout dans les premières séances des CCE. Leurs interventions successives sur des points différents ne favorisent pas en effet l'émergence d'une argumentation riveraine commune. Ils parlent au nom de leurs adhérents en vue de réduire la nuisance sonore et aujourd'hui de plus en plus la pollution de l'air. Au cours de leurs interventions, ils localisent rarement de manière précise la nuisance (l'un d'entre eux, président du Comité de Défense Paris-Nord fait souvent référence à Goussainville où il habite pour illustrer la gêne), mais peuvent désigner une zone survolée en particulier lorsqu'il est question des trajectoires – à cet égard, une demande de répartition différente des trajectoires pénalisante pour d'autres riverains fait l'objet d'échanges vifs entre les représentants d'associations de secteurs géographiques distincts (problème rencontré également chez les élus).

Le bruit des avions : un objet de protestation

Que le bruit soit un objet de protestation apparaît évident de la part des associations. Nous voulons dire ici que si **leur représentation du bruit s'enracine dans la notion de dommage**, celle-ci n'engendre pas un discours de la plainte ; il est peu fait mention directement du bruit et de la gêne, du vécu des populations, en particulier au cours de la première période des réunions des CCE à la fin des années 80. D'ailleurs, pour donner une preuve de l'augmentation du trafic, un des présidents d'association évoquera l'augmentation parallèle des « protestations des riverains » et non des plaintes. Les discours dénoncent une politique d'accroissement du trafic au détriment des populations, le manque d'informations, mais ne tombent pas dans ce qu'on pourrait appeler la « victimisation », à l'exception peut-

être des interventions concernant la « réparation du dommage » que constitue l'aide aux riverains. La colère froide ou l'emportement que les représentants d'association manifestent parfois répondent à des argumentations qu'ils estiment fallacieuses et traduisent leur refus d'entériner la situation présentée et en évolution constante. Ces fragments de discours « passionnels » font donc parfois irruption et bousculent non plus des données ponctuelles techniques ou juridiques mais le fond des débats. Voici quelques exemples :

- au cours de la séance du 19 mai 1988 consacrée au PEB, un représentant d'association casse le débat sur la valeur de la limite extérieure du PEB et déclare : « je voudrais tempérer cette espèce d'optimisme dont on semble faire preuve en haut lieu, parce qu'on n'envisage jamais, là, que le développement à sens unique de l'aéroport, ce qui est bien, en soi, je ne lui reproche pas, mais ce que je regrette, c'est que les contreparties négatives ne soient jamais abordées, étant donné que nous ne sommes qu'une minorité, donc par conséquent quantité négligeable... » ;

- à propos du projet de modification des procédures aéronautiques en Ile de France un autre représentant associatif pratique l'ironie mordante : « je voudrais adresser une prière à la DNA : surtout ne vous préoccupez plus d'environnement, parce que, dans le cas présent, votre préoccupation environnementale va m'obliger à expliquer aux riverains qu'ils auront 20 mouvements de plus à l'heure dans le futur système » (19 janvier 2001).

Les représentants d'association, dans le cadre de ces réunions d'information et de concertation, connaissent l'inefficacité de l'expression du refus. Ils s'efforcent comme les élus d'interpréter les résultats qui leur sont présentés et de démasquer les non-dits. On peut observer une **évolution de la part des associations qui affirment de manière forte dès la réunion de décembre 1990 une exigence de transparence. C'est leur degré de connaissances techniques qui leur confère cette possibilité.** Leurs questions se font parfois très précises et pointues. Ils connaissent les procédures ILS, MLS, les éventuels « Airmiss », etc.

Mais, à côté de ces demandes d'informations, **les représentants d'associations vont plus loin que les élus dans les remises en question de la position d'ADP et de la DGAC.** On l'a vu plus haut, ils contiennent parfois difficilement leur insatisfaction. Mais les **positions radicales** qu'ils défendent leur donnent également par rapport aux acteurs et aux débats une distance qui les autorise à déborder le cadre des échanges limités aux résultats ou propositions des politiques à l'œuvre. Nous donnerons un aperçu rapide de cette expression par quelques exemples :

- à plusieurs reprises, le bruit fait l'objet de questions apparemment naïves qui relèvent du métalangage et relativisent ironiquement les résultats d'ADP : « est-ce que nous connaissons bien cette nuisance sonore ? », « qu'est-ce qu'un avion peu bruyant ? », etc.

- à propos du trafic de nuit, « le problème de fond est de savoir si on va continuer et s'il est normal dans la société maintenant qu'on aille vers un trafic exponentiel du trafic aérien ? » (19 janvier 2001) demande le président de la MNLE, situant ainsi le problème au niveau socio-politique ;

- « ... la stabilisation des nuisances sonores, c'est le point de vue d'ADP qui se trouve être juge et partie dans cette affaire » (8 janvier 1998), dénonce le président de Val d'Oise Environnement ;

- enfin, les associations s'adressent directement aux acteurs « A un an de cette échéance, quelles mesures concrètes seront proposées pour que cet engagement [à propos du chiffre de 55 millions de passagers] soit tenu ? La population l'attend. Elle voit très bien qu'on la mène

en bateau dans cette histoire [...] Que comptez-vous faire ? Quelle mesure comptez-vous proposer ? » (19 janvier 2001).

Bruit des avions contre environnement sonore ordinaire

Lorsque les associations dénoncent l'augmentation du trafic, elles réfèrent à l'évidence au dommage, en particulier pour le trafic nocturne. Elles défendent implicitement une **qualité de vie** qui elle aussi apparaît évidente et tombe sous le bon sens qui en termes normatifs trouve son expression dans la réglementation. Nous avons relevé les trois interventions de trois représentants associatifs qui vont dans ce sens. Leur nombre n'en fait pas un argument fort, *a priori*, pourtant, elles rejoignent et amplifient les critiques de l'indice psophique et plaident en faveur d'une comparaison entre des bruits qui composent ensemble l'environnement sonore quotidien⁴⁰. Ces interventions cherchent à mettre en évidence l'écart entre cet environnement et le bruit perturbateur des avions.

« Les normes françaises de bruit à ne pas dépasser sont, en zone suburbaine de 55 dB (A) de jour et 45 de nuit. Il faut savoir ceci : les vols de nuit doivent être pénalisés de façon considérable au coefficient 10... » (8 janvier 1998), déclare le président de CODERIA qui parle au nom des riverains vivant à proximité de l'aéroport et ne peut que demander une prise en compte de la gêne engendrée.

Pour le représentant de l'ADVOCNAR, il s'agit de respecter le seuil de bruit jugé acceptable : « Personne ici ne veut comprendre que, pour nous, un avion bruyant, ce n'est pas à 78 dB, c'est à partir de 55dB. Tant que les avions ne voleront pas au-dessus des riverains en dessous de 55 dB, ce seront toujours des avions bruyants » (2 mai 2000 – ADVOCNAR)

Enfin, à propos du projet d'arrêté portant restriction d'usage en période nocturne des avions les plus bruyants du chapitre 3, un représentant des Amis de la Terre déclare : « Il suffit d'avoir plus de 45 dB(A) et vous m'excuserez d'employer des unités de riverains, celles que l'on sait mesurer, celles que l'on sait comparer avec les trains, avec les véhicules, avec les mobylettes, ... Lorsqu'on a plus de 45 dB(A) dans sa chambre à coucher, on est réveillé. Il suffit d'un seul avion et vous le savez bien pour réveiller 300 000 personnes dans le Val d'Oise » (9 juillet 2001). Cette intervention rappelle aux acteurs du transport aérien que les riverains disposent d'un indice moins abscons que le leur et reconnu par les textes eux-mêmes.

Des revendications

Au cours des premières séances des CCE, les représentants des associations jouaient en quelque sorte le **rôle de « garde-fou »** en veillant au respect de la prise en compte spécifique du bruit nocturne, en dénonçant la sécurité menacée par la rentabilité, en voulant tirer au clair les problèmes relatifs à l'aide à l'insonorisation. Au cours de cette période, les associations

⁴⁰ Cette comparaison des niveaux de bruit ne met pas toujours en évidence la nuisance engendrée par le bruit des avions (émergence, fréquence) et peut d'ailleurs aller à l'encontre de l'idée de bruit gênant. Ainsi, on relèvera dans un article, à propos de la controverse autour de la décision de construire un troisième aéroport (choix de Chaulnes dans la Somme prononcé le 15 novembre 2001), ces propos retranscrits d'un responsable d'ADP : « ... en termes de décibels, le bruit subi est inférieur à celui d'une rue secondaire parisienne. Mais l'avion vient rompre le calme habituel » ; le journaliste à la suite de ces propos écrit : « [...] objectivement les riverains des routes nationales, boulevards ou avenues de la plupart des villes de la région parisienne subissent des gênes supérieures ». Libération du 16 novembre 2001.

s'inquiètent de l'augmentation du trafic, de l'installation de la Postale, etc., mais le contexte n'engendre pas encore le refus radical des politiques suivies. Seule, une association, l'ADVOCNAR, formalise un nombre de propositions dans un mémorandum qu'elle remet au préfet lors de la séance du 23 février 1988 : elle considère le bruit en termes de risques de santé, de préjudice immobilier et d'atteinte à la qualité de la vie et demande que les « erreurs » du passé [en particulier les trajectoires] ne soient pas reproduites lors de la construction de nouvelles pistes, que les vols de nuit évitent les zones les plus urbanisées... Sur la question des trajectoires, elle ne pourrait plus demander aujourd'hui le passage systématique par la plaine de France comme elle le faisait alors.

Depuis 1998, les associations, globalement, visent **la réduction du trafic** et non la maîtrise, voire la réduction, de l'énergie sonore annuelle calculée, comme le stipulent les engagements du gouvernement. Il est évident qu'il y a divergence entre ces intérêts. Elles demandent le **couvre-feu sur Roissy CDG**. Elles invoquent pour cela l'exemple d'Orly, le « rapport spécifique de l'Organisation Mondiale de la Santé qui a condamné fortement les vols de nuit comme portant atteinte sérieusement à la santé des populations », la non justification de ces vols... Dans le prolongement de cette demande d'interdiction des vols de nuit, elles s'interrogent sur le rôle de Vatry : « J'ai appris comme tout le monde qu'il existe un aéroport à Vatry, ouvert l'année dernière et qui reste pratiquement inutilisé ; pourquoi est-il délaissé ? » (19 janvier 2001). Certaines associations peuvent défendre des mesures spécifiques ; ainsi, l'ADVOCNAR insiste sur la nécessité de prendre en compte conjointement le trafic de Roissy CDG et du Bourget ; de même, les associations ne revendiquent pas toutes un troisième aéroport, celles qui sont proches des mouvements écologistes étant beaucoup plus réservées sur la question.

Les revendications des associations exprimées au cours des CCE concernent donc les politiques du transport aérien et non la réparation du dommage même si les représentants associatifs critiquent parfois haut et fort le mauvais fonctionnement de l'aide à l'insonorisation ; un président d'association de riverains habitant dans des communes proches de l'aéroport évoquera le rachat des maisons les plus touchées par la nuisance, mais sa parole n'est pas relayée par d'autres qui représentent plutôt des riverains éloignés. Ces thèmes ne sont de toute façon jamais à l'ordre du jour au cours des réunions puisque l'aide à l'insonorisation est censée réglementairement répondre à la question.

1.4. CCE : un dispositif évolutif « cadré »⁴¹

Nous voudrions, au regard des règles du jeu présentées dans la première partie de ce travail, mentionner ce qui, à la lecture des comptes-rendus de CCE, nous apparaît comme les forces et les faiblesses de la concertation dans le cadre de ce type de réunions. Toutefois, ces conclusions portent l'empreinte du contexte : on ne peut négliger la dimension locale que les discours des responsables environnementaux exprimaient à propos des CCE et de l'élaboration des chartes. De même, il serait intéressant de se pencher sur les comptes-rendus

⁴¹ Callon Michel. Exploration des débordements et recadrages des interactions : la dynamique de l'expérimentation collective dans les forums hybrides. In actes de la 8^{ème} séance du Séminaire du programme Risques collectifs et situations de crise. *Op.cit.* pp. 62-81

A propos des rapports entre experts et non experts au sein des forums hybrides, Michel Callon établit une distinction entre cadrage et débordements qui nous semble intéressante ici pour suggérer la dynamique des débats et pour évaluer le degré d'ouverture des CCE.

des CCE d'Orly, aéroport comparable en termes d'échelle à Roissy CDG : la limitation du nombre de mouvements contestée par des élus renforce une opposition entre élus et représentants de riverains qui n'apparaît pas dans les débats de Roissy CDG de la fin des années 90.

Exigence d'information et de documentation

L'enrichissement et la complexité des notions suscitent des **prérogatives cognitives**. Les représentants associatifs et les élus obtiennent d'ADP la réalisation de « courbes d'environnement sonore aéronautique » et non seulement des courbes du PEB ou du PGS. La charte précise que « ces courbes qui auront une valeur purement informative correspondront à différentes valeurs de l'indice psophique ou de l'indice qui lui sera substitué après l'enquête de gêne sonore ». De même, les représentants des riverains ou les élus demandent, lorsque ADP n'y a pas procédé, « des simulations de modifications d'impact sonore, pour toute modification de trajectoires, de procédure ou de règlement touchant à l'exploitation aérienne ». Ils manifestent une très grande vigilance à l'égard des bilans et perspectives d'ADP et leur volonté de circonscrire les projets de développement les rend attentifs aux documents consultés – tableaux ou plans qui permettent d'anticiper l'impact éventuel de toute modification. Ils comparent les documents du point de vue visuel : « les documents présentés [au cours de la séance] sont par certains côtés beaucoup plus lisibles que les deux compilations un peu fouillis qui nous sont données et franchement en matière de méthode, j'aurais souhaité qu'on puisse avoir ce type de document avant et je souhaite qu'on les obtienne » (19 janvier 2001).

Contre-expertise et ouverture à des tiers

Nous avons vu que les représentants associatifs et les élus se montrent de plus en plus informés sur les questions débattues d'ordre technique ou réglementaire. Toutefois, s'ils acquièrent un potentiel de connaissances susceptible de soulever les questions au cours des séances, ils n'opposent pas de réelle contre-expertise aux propositions de la DGAC et d'ADP. Ils peuvent réclamer des études – ainsi, le député maire de Gonesse demande une évaluation du système Sonate (8 janvier 1998) – mais leur financement n'est pas clairement prévu et défini. L'enquête de gêne sonore et les mesures *in situ* effectuées sur la demande du Conseil National du Bruit ne donneront pas les résultats escomptés pour poursuivre les débats sur la gêne mais elle constituent pendant la période de leur réalisation une référence prometteuse qui a valeur de contre-expertise.

Sur le projet de modification des procédures aéronautiques en Ile de France, la DGAC engage une contre-expertise, totalement indépendante de la DGAC précise son représentant (19 janvier 2001). C'est la seule démarche de ce type mise en avant au cours de ces séances, ce qui manifeste un changement dans la politique de communication de la DGAC. Lors de cette séance, on notera que la demande du président de l'ACNUSA de recevoir plusieurs projets rassure les membres de la CCE, représentants des riverains ou élus.

La CCE ouvre-t-elle ses portes à des experts ? Nous avons observé au cours des séances plénières que seules la DGAC et ADP prenaient la parole, mais nous savons par ailleurs que l'élaboration de la charte a suscité le recours à plusieurs experts. Ceux-ci ne sont pas désignés par le collectif réuni pour la charte, mais plutôt en fonction de l'existence de réseaux

informels ; là aussi, les procédures informelles peuvent se montrer productives. Toutefois, on s'interrogera à juste titre sur la représentativité de la sélection des tiers extérieurs susceptibles d'apporter un éclairage scientifique et original sur les questions abordées en séance. On se demandera également quelle est la volonté des membres de la CCE – représentants associatifs et élus – à cet égard : se reconnaissent-ils un pouvoir de désignation de tiers en fonction d'une problématique ? On peut en douter.

On notera dans un sens inverse le souhait de la part des représentants associatifs de sortir du cadre de la CCE et d'aller vers l'extérieur : pour participer aux discussions relatives au tracé des trajectoires (19 mai 1988), former un groupe de travail sur les bourgs (12 octobre 1998) ; enfin, ils demandent pourquoi les associations ne font pas partie du comité de suivi mis en place sur la question de la modification des trajectoires – ce comité inclut les élus, les représentants de l'Etat, de la DGAC et d'ADP (19 janvier 2001).

Enfin, on terminera ce paragraphe sur le pouvoir cognitif de la CCE en rappelant le **rôle attendu de l'ACNUSA** : mentionnée surtout au cours des dernières réunions par plusieurs membres, on peut dire qu'elle ouvre la concertation à un tiers indépendant dont les prérogatives en font un référent souhaité par les uns, obligé pour les autres.

Complexité des représentations du bruit

La nouvelle composition de la CCE et les prérogatives dont elle dispose aujourd'hui lui confèrent une importance qu'elle n'avait pas. Dispositif d'information et de consultation, les membres de la CCE, selon un rythme continu (élaboration de la charte en 1998 et réunions plus régulières depuis le début 2001) et discontinu (périodes sans réunions entre 1990 et 1998, réunion du comité permanent en mai 2000 et reprise des réunions le 19 janvier 2001) ont effectué un « apprentissage commun » ; nous n'avons pas analysé le contenu des réunions de la charte, mais les interventions des membres de la CCE en octobre 1998 montrent bien qu'il y a eu des échanges sans doute rudes mais aussi fructueux entre des acteurs aux intérêts divergents.

Le mérite de ces séances est bien de provoquer la **réactualisation contradictoire des notions employées**, de donner du contenu à la nuisance en termes :

- de trafic : notion qui peut elle-même se décliner en nombres de passagers, de mouvements, en termes d'énergie sonore globale...
- d'expression du bruit : nécessité pour chacun de distinguer un indicateur calculé des mesures effectuées, d'appréhender les questions liées à la métrologie...
- de politique d'urbanisation : dans ce cas, qu'en est-il des limites du PEB et des conséquences de son application dans le développement des communes ?
- etc.

« Cadrage »

Les CCE de Roissy CDG évoluent. Pourtant, si les débats s'y déroulent avec plus de transparence, de controverse grâce aux connaissances acquises, on peut dire que **tout y est toujours recadré en vue du développement du transport aérien**. Sur les moyen et long termes, il y a des notions qui sont appelées à bouger, des « débordements » observés comme la gêne des riverains éloignés par exemple, ou encore la crainte des troubles de santé, qui

seront pris en compte dans les politiques menées. La charte est un bel exemple des ajustements effectués entre ce qui peut être retenu et doit être exclu en vue de l'action.

Ainsi, la concertation institutionnelle organisée dans les CCE a mis face à face des acteurs enfermés dans leur logique de développement, ADP et la DGAC, et d'autres acteurs en relation avec le terrain. Toutefois, l'expression des uns et des autres dans l'enceinte de la CCE résulte d'un resserrement de l'argumentation en fonction des intérêts de chaque groupe. C'est bien à un système d'acteurs restreint, car représentatif, que nous avons affaire ici. Son institutionnalisation est telle que nous avons du mal à l'imaginer avec un médiateur suffisamment informé pour diriger ce type de débat. La présidence assurée par le préfet, aussi neutre soit-elle, ne signifie-telle pas toujours que le bruit des avions est **une affaire d'Etat** ?

Quant à l'incidence de ces débats sur les décisions qui viennent d'être prises récemment – construire un troisième aéroport dans la Somme et développer le fret sur l'aéroport de Vatry afin d'alléger le trafic nocturne sur Roissy CDG – il est difficile de l'évaluer. On peut penser que l'expression publique, formalisée et répétée, des intérêts riverains joue accompagnée d'autres tractations moins visibles. On sait également que, politiquement, les élus et les représentants d'associations qui se rejoignent désormais sur l'objectif essentiel de limite du trafic, aimeraient pouvoir compter davantage sur la mobilisation des riverains pour influencer les décisions gouvernementales.

2. Analyse des entretiens auprès de douze acteurs concernés par « le dossier Roissy CDG »

2.1. Objectifs de l'enquête

L'entretien auprès des principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre des mesures engagées sur l'aéroport de Roissy CDG vise à repérer les formes dominantes des représentations relatives au bruit et à la gêne. Rappelons l'objet global de l'entretien présenté à nos interlocuteurs : les bases d'une gestion concertée du bruit des avions. L'analyse des entretiens, loin de redoubler l'analyse précédente sur les intérêts des groupes d'acteurs en présence, permet de l'éclairer et de l'affiner. En effet, comparés au compte-rendu des réunions de CCE, les entretiens offrent la possibilité d'accéder aux présupposés des acteurs et se prêtent aux digressions et à une réflexion prospective. En outre, le schéma d'entretien semi-directif comportait trois thèmes – les enjeux du dossier Roissy, la représentation de la gêne des riverains par les acteurs interviewés, le caractère négociable du bruit des avions – dont le dernier reprenait la question qui préside aux trois travaux de recherche menés conjointement sur le bruit des avions⁴².

Les douze acteurs rencontrés ont été sollicités en fonction des positions qu'ils représentaient sur la question du transport aérien et plus particulièrement sur le dossier de Roissy CDG. Parmi les six acteurs administratifs, il convenait de distinguer administration centrale et régionale. A l'échelon de la région, nos interlocuteurs, moins impliqués dans la politique menée, pouvaient analyser avec distance les différents paramètres du conflit et le rôle de chacun dans son évolution. Quant à l'autorité indépendante, l'ACNUSA dont les membres

⁴² Voir introduction

avaient été nommés en février 2000, elle représentait à ce moment un acteur engagé vers l'avenir, ses recommandations ayant vocation à devenir des arrêtés réglementant la gestion des aéroports. Pour appréhender la dynamique des positions et de leur interaction, il était important de rencontrer des représentants des autres groupes d'acteurs directement impliqués par l'évolution de l'aéroport : ADP, compagnies, les élus et les représentants de riverains. Le nombre des personnes interviewées, réduit eu égard à la diversité des organismes représentés dans l'enquête mais justifié dans le cadre de ce travail où d'autres approches des représentations du bruit et de la gêne étaient prévues, ne constitue pas un obstacle à la formulation de résultats ; c'est la mise en relation des différents discours qui en garantit l'objectivité.

Liste des personnes interviewées

2 représentants de l'administration centrale :

- Mission Bruit du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement
- DGAC du ministère de l'équipement, des transports et du logement

3 représentants de l'administration régionale :

- Préfecture de Région
- DIREN
- ADEME

Le président de l'ACNUSA

1 représentant d'ADP

1 représentant de la compagnie Air France

2 élus

2 représentants d'associations de riverains

2.2. Les acteurs

Rôle des différents acteurs, rapports de forces entre eux, selon les acteurs eux-mêmes et selon les autres interlocuteurs, telle est la première thématique de cette analyse (voir en annexe 3 le rappel succinct des principales étapes du dossier Roissy).

Des intérêts publics – pôles de l'Équipement et de l'Environnement

Les principaux acteurs dont parlent nos interlocuteurs sont les protagonistes les plus visibles, ceux avec lesquels ils sont en contact direct au cours des réunions des CCE ou de la CNPN. Certains d'entre eux évoquent également les positions des ministres et des ministères des transports et de l'environnement qu'il nous semble important de rappeler dans le contexte de forte croissance du trafic aérien observée depuis plusieurs années.

Objectivement, comme le déclare le représentant de la DIREN, « *il y a le ministère de l'environnement qui a beaucoup moins de poids que le ministère de l'équipement et l'aviation civile mais qui était malgré tout consulté* ». Pour le ministère de l'équipement, la nécessité de tenir compte de l'environnement est contraignante ; on a affaire à deux logiques antagonistes dont celle de l'environnement est souvent adoptée *a minima* pour répondre dans l'urgence aux revendications riveraines. Selon le représentant de la Mission Bruit, « *pour ce qui est du dispositif global, celui qui était en première ligne, c'était le ministre des transports, condamné à étendre un aéroport. Mme Voynet [ministre de l'environnement] n'était pas en reste, parce que elle a la compétence bruit ; et toutes ces mesures générales, la présentation*

de ces dispositifs, c'étaient les ministres »

Mais en amont des engagements pris conjointement, justifiés du point de vue de l'action, et signés par les deux ministres, les positions des deux ministères sont plus complexes. A l'équipement, l'homogénéité sur l'approbation de l'extension de Roissy CDG n'est pas seulement de principe, elle soutient l'idée que le développement du transport aérien est inéluctable et qu'il faut donc y répondre, même si, politiquement, le ministre JC Gayssot savait que *« il y avait un point dur, d'autant qu'un certain nombre d'élus de la même couleur politique que lui étaient concernés dans la zone de bruit »*. A l'environnement, les positions sont un peu différentes : *« est-ce qu'on doit répondre à la demande quelle qu'elle soit, ne peut-on à la limite gérer la pénurie, si les aérodromes sont saturés, ça peut faire monter le coût du créneau horaire, par contre coup le prix des places d'avion ; il y a eu débat autour de ces thèmes »*, selon le représentant de la DIREN qui a suivi l'évolution du dossier pendant plusieurs années.

La divergence des positions est plus manifeste encore sur la question du troisième aéroport, évoquée depuis longtemps – elle figure déjà dans la mission de concertation confiée au préfet Carrère. *« Côté équipement, tout le monde n'était pas d'accord, par contre côté environnement, on disait il vaut mieux développer un aéroport comme Satolas qui a encore une marge de capacité plutôt que de continuer à concentrer le trafic sur la région IDF »* ; le troisième aéroport a fait l'objet d'un débat interne au sein du ministère de l'environnement qui, globalement, y était plutôt opposé, nous dit-on, même si *« chez les Verts certains pouvaient, en région Ile de France, réclamer un troisième aéroport pour soulager Paris et sa proche banlieue »*.

Lobby aérien – DGAC, ADP, compagnies

Nous regroupons ces trois pôles d'acteurs conformément au discours de plusieurs de nos interlocuteurs qui les associent au regard des intérêts qu'ils défendent. L'aviation civile dans l'ombre, ADP, entreprise publique placée sur le devant de la scène, interlocuteur des riverains, et les compagnies aériennes visent le développement du transport aérien. Politiquement, élus et associations les considèrent conjointement :

- selon un élu : *« il est évident qu'on a une solidarité de longue date dans le transport aérien en France entre la DGAC, ADP, les Compagnies aériennes, évidemment en tête desquelles je place Air France, et [...] je pense que largement c'est le ministre qui est sous tutelle plutôt que le ministre qui exerce la tutelle... »*,

- selon un représentant d'association : *« le lobby aéronautique, qui lui c'est « fric fric fric ! » toujours bien sûr, le côté économique. C'est les compagnies aériennes et leurs complices. Et dans leurs complices, je mets ADP, et puis je vais mettre aussi un certain nombre de politiques qui ne font pas leur boulot et qui se laissent guider par les décisions de l'Administration : alors là-dedans je mets la DGAC aussi, dans le même panier »*.

Les acteurs concernés eux-mêmes reconnaissent qu'ils sont *« co-acteurs »* selon la formule du représentant d'ADP.

Toutefois, dans cette association, nos interlocuteurs repèrent une **distribution des rôles** : si la DGAC assure la tutelle et prévoit la faisabilité technico-scientifique des décisions prises par l'Etat en matière de transport aérien, ADP occupe une position plus complexe, à la confluence d'intérêts selon l'analyse que propose le représentant de la DIREN : *« c'est un acteur entre le*

marteau et l'enclume, plusieurs marteaux peut-être et plusieurs enclumes ; donc, ADP, du point de vue des riverains, c'est un adversaire, l'interlocuteur, celui qui répond ; cette vision est un peu fautive, ADP est à la confluence d'intérêts ; ça a beau être une entreprise publique, malgré tout elle doit dégager des résultats en ménageant tous les acteurs », et notamment les compagnies auxquelles ADP demande de faire un effort environnemental ; or, « les compagnies ne sont pas des négociateurs faciles ».

Le discours d'ADP rejoint l'analyse précédente et la complète en introduisant la notion de responsabilité. **ADP reconnaît assumer un rôle « sociologique »** dans la mesure où les riverains leur attribuent le bruit des avions et où ADP répond aux plaintes, est sur le terrain pour informer des nuisances actuelles et à venir. Mais ADP se défend de faire du bruit – « *ce sont les avions qui font du bruit* » – et répond par avance aux procédures juridiques intentées contre l'aéroport : « *ADP assume totalement sa responsabilité sociologique plus que juridique, ce n'est pas nous qui produisons le dommage, c'est l'implantation de l'aéroport qui crée la riveraineté* ». Cette position complexe pour l'acteur le plus actif du transport aérien aux yeux des riverains aboutit à un paradoxe : ADP est à la fois visible et invisible ou plus exactement, la visibilité d'ADP est une illusion dans la mesure où son action résulte des décisions prises ailleurs. Les associations ne s'y trompent pas, ce dont témoignent les propos lapidaires d'un de leurs représentants : « *on a sorti ADP de notre ligne de mire parce que ADP est un peu similaire aux fantassins de la guerre de 14 qu'on collait dans les tranchées, les généraux étaient au chaud derrière. C'est ce qui se passe dans le transport aérien, ADP prend les coups mais la DGAC tire les ficelles. On n'a rien à attendre d'eux* ».

Comme nous l'avons vu à propos des réunions des CCE, une évolution est notable de la part de la DGAC qui commence à se manifester ; elle y fut obligée lorsqu'elle dut expliquer les engagements du gouvernement. Les **efforts de la DGAC** sont observés par quelques-uns de nos interlocuteurs : selon le représentant de la Mission Bruit, « *pour Roissy, tel que je connais le dossier, ils ont fait un effort considérable, je crois qu'ils ne le faisaient pas dans le passé* ». Toutefois, ces efforts de communication réalisés dans le cadre des CCE de la part de la DGAC et les efforts récents de transparence de la part d'ADP envers les riverains et les élus ne parviennent pas à supprimer la défiance vis-à-vis de ces acteurs du transport aérien. Ce changement d'attitude ne peut effacer des années de mépris qu'ADP lui-même reconnaît – « *on est passé du monde de l'arrogance au monde du respect quand même* ».

Les compagnies, sans être dans l'ombre comme la DGAC, communiquent peu et **poursuivent leur activité sans se soucier ni des riverains ni de l'environnement**, nous dit-on à plusieurs reprises :

- selon un élu, « *il y a eu pendant des années des années un mépris d'ADP, et je ne parle pas des compagnies aériennes, encore plus lointaines et plus distantes, vis-à-vis des riverains* », -
- selon un représentant d'association, « *elles ont une logique de développement ; elles se foutent éperdument de l'environnement, des riverains, elles continuent à s'étendre. Fedex est venu à Roissy, Aéropostale pareil, ... elles n'ont pas d'état d'âme* ».

La création du hub⁴³ d'Air France à Roissy CDG concrétise et symbolise l'activité croissante des compagnies que la DGAC soutient au nom des enjeux économiques : « *il y a des milliers d'emplois qui sont à la clé ; d'ailleurs si la zone de Roissy s'est beaucoup développée et si le*

⁴³ Hub : plaque tournante des correspondances (transport aérien)

département voisin s'urbanise et se développe, c'est lié pour une part importante aux activités de l'aéroport ». C'est bien dans l'objectif de poursuivre leur développement que les compagnies sont obligées d'accepter les mesures environnementales qui limitent la capacité de Roissy CDG à 55 millions de passagers et passent notamment par le remplacement des avions. Air France se veut exemplaire à cet égard : « *Roissy, c'est ça, un plafond de bruit réglementaire et pour nous compagnie, c'est des efforts de renouvellement de flotte excessivement importants ; il ne faut pas oublier qu'on est en train de retirer des avions qui ont en moyenne au 31 mars 2000, 16 ans d'âge qui sont les 737 200, ce type d'avions on les garde plutôt 25 ans, donc, c'est un effort environnemental qui est énorme et on les retire et pour Air France, on anticipe même le retrait international* ». ADP, de son côté, estime que les compagnies doivent agir en partenariat et participer à cette démarche si elles veulent la croissance.

Ces trois acteurs parlent désormais de développement durable du transport aérien. Les compagnies renouvellent leur flotte et incitent les pilotes à respecter le code de bonne conduite qu'ils ont signé, ADP adopte une politique de transparence et se conforme aux normes environnementales – « *on va à la certification des sites, ISO 14001, on met en place un système de management environnemental sur l'ensemble des impacts, bruit, eau, air, déchets, paysage, etc.* ». Quant à la DGAC, « *elle a du mal à assumer sa révolution culturelle* », selon un élu. Ces acteurs qui chacun à leur niveau ont dû modifier leurs attitudes et leurs pratiques pour continuer leur activité sont-ils vraiment menacés par la puissance riveraine ? Le représentant de l'ADEME exprime son scepticisme vis-à-vis de l'attitude de ces acteurs : « *ils [ADP, compagnies, DGAC] sentent qu'ils sont attaqués, mais ils ne se sentent pas en danger ; ils sentent qu'ils sont toujours soutenus par les pouvoirs publics, par la demande sociale de mobilité, si on fermait Roissy une semaine, ça ferait un tollé ; par conséquent, ils font un effort, certes mais il n'y a pas de remise en cause profonde du système. On se contente de le gérer au mieux* ».

Une figure de l'ambivalence – les élus

Nos interlocuteurs, à l'exception des élus eux-mêmes, se montrent critiques à l'égard de ces acteurs, coupables de duplicité pour la plupart – s'insurger contre le développement de l'aéroport devant les riverains et l'approuver ailleurs, changer d'attitude selon qu'ils appartiennent en alternance à la majorité ou à l'opposition, concrètement favoriser l'urbanisation tout en la dénonçant. A cet égard, les représentants d'association ne les ménagent pas : « *un élu, son souci principal c'est d'être élu ; à partir de là, il est prêt à toutes les compromissions. Droite, gauche, tout confondu, c'est le même système* ». Plus globalement, ce sont les retombées économiques de l'activité aéroportuaire qui placent les élus dans une position ambiguë que le représentant de la DGAC résume : « *on ne peut être favorable au développement économique et puis empêcher qu'on en prenne les moyens* ». Toutefois, l'image tenace de la croissance des communes proches de l'aéroport que nombre d'acteurs, dont des maires, ont intérêt à développer, ne masque-t-elle pas le développement inégal des communes et « les impacts territoriaux du bruit des avions »⁴⁴ ? L'un de nos

⁴⁴ Faburel Guillaume, Barraqué Bernard. *Les impacts territoriaux du bruit des avions. Le cas de l'urbanisation à proximité de Roissy CDG. Ne pas évaluer pour pouvoir tout dire*. Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports, l'Environnement et les Institutions Locales de l'Université de Paris XII, Laboratoire Techniques Territoires Sociétés. Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, février 2002. Ce travail montre bien la dichotomie entre les processus de développement limités et l'image de la croissance que beaucoup défendent.

interlocuteurs, élu, se défend des accusations contre les maires qui sont véhiculées, selon lui, d'abord par ADP et les compagnies aériennes. Il est vrai que cette opinion relative aux élus ne correspond pas vraiment au discours qu'ils tiennent dans le cadre des CCE ; nous disions que la localisation des communes par rapport à l'aéroport, plus que leur couleur politique, motivait leurs interventions, ce que la représentante de la Préfecture confirme. Les élus qui y prennent la parole échappent-ils à la contradiction qui leur est imputée ? On peut aussi penser, comme le montraient les CCE, qu'une évolution s'opère parmi les élus qui ne peuvent désormais nier les nuisances pour favoriser l'économie comme ils le faisaient à la fin des années 80. Les deux volets ne s'annulent pas complètement et de toute façon, il revient aux élus de ne pas négliger les ressources communales comme l'exprime l'un des maires que nous avons rencontrés.

Pourtant, les élus ont un rôle de médiateur à jouer entre les citoyens et l'administration : *« c'est à eux de faire en sorte que l'administration soit plus dynamique qu'elle ne l'est »*, dira un représentant associatif, conforté dans ce jugement par le représentant de la DGAC : *« on a beau faire tous les règlements qu'on veut, toutes les lois qu'on veut, tout dépend de la façon localement dont les gens, les acteurs, sont prêts à les appliquer. Je pense que ça dépend beaucoup des élus. Les élus sont élus justement pour jouer ce rôle de médiation »*. On notera que les interlocuteurs ne font pas de commentaires sur les associations de maires ; un seul représentant associatif y fera allusion et y voit plutôt une opération médiatique.

Une représentation de la riveraineté en évolution – les associations

Les associations sont de plus en plus nombreuses remarquent plusieurs de nos interlocuteurs ; le représentant associatif note l'augmentation du nombre de celles qui adhèrent à la fédération dont il est président, le président de l'ACNUSA parle d'un éventail large : *« le nombre d'associations de riverains augmente, il y en a parfois plusieurs par commune, et des associations de généralistes commencent à s'en occuper. Je sens une forte évolution depuis 7, 8 ans »*, etc. Ces groupes ont des objectifs différents qui dépendent bien évidemment de la situation géographique des riverains qu'elles représentent : *« les gens qui sont situés dans la plaine de France, ils n'ont pas envie qu'on leur mette les avions, donc forcément ils ne sont pas d'accord avec ceux qui sont dans l'axe de Roissy »*, *« les gens qui sont en bord de piste n'ont pas les mêmes contraintes que ceux qui habitent à 40 km des pistes »*. Cette question de la distribution de la nuisance évoquée ici sera posée à une échelle plus large avec le troisième aéroport.

Or, le phénomène remarquable qu'observent les interlocuteurs représentant des organismes – associations, ADEME, Mission Bruit – qui reçoivent des plaintes est l'augmentation de celles en provenance des riverains éloignés de l'aéroport. On assiste à une extension des zones de nuisances qui, dans le bassin parisien, finissent par se rejoindre, dit un représentant associatif : *« on a des plaintes de riverains sur pratiquement toute la périphérie du bassin parisien sur un rayon de 50 km, c'est-à-dire qu'en fait on ne sait plus à l'est, à l'ouest, les gens se plaignent et ne savent plus s'ils sont sur les pistes de Roissy ou d'Orly »*. On voit que ce n'est pas seulement Roissy CDG qui est visé mais également Orly, Le Bourget pour les riverains du Val d'Oise, et tous les aéroports, commerciaux et militaires aujourd'hui, nous dit-on. L'expression de la plainte suit le rythme des saisons, les niveaux de bruit relevés dans ces zones ne sont pas très élevés et se distinguent difficilement du fond sonore, mais la gêne existe et il s'agit de la reconnaître. Cette émergence d'une population nouvellement touchée

met alors en évidence les **limites de la définition juridique de la riveraineté** : « *La nuisance est juridiquement définie dans le cadre des périmètres qui sont ceux des PGS ou des PEB, ça ce sont les riverains immédiats. Et puis il y a les riverains qui ne sont pas juridiquement des riverains, parce qu'ils n'ont pas droit à l'aide aux riverains, parce qu'ils ne sont pas dans le PEB qui limitent l'urbanisation* », déclare un élu. Est-ce une sensibilité au bruit et à toutes les nuisances d'ailleurs qui s'accroît, comme l'observent les représentants d'ADP et d'AF et/ou les riverains éloignés qui constatent que leur territoire ne garantit plus la tranquillité qu'ils avaient projetée et achetée pour nombre d'entre eux ? De toute façon, cette extension de la gêne invite à réfléchir sur la notion dans son rapport avec le bruit.

Selon un élu, les riverains reconnus comme tels, habitant à proximité de l'aéroport, sont toujours soupçonnés de s'être installés en connaissance de cause, de même que les maires sont soupçonnés d'avoir accordé des permis de construire alors que le zoning du PEB ne les y autorisait pas. Tous les habitants des communes proches ne sont pas soumis aux mêmes nuisances, mais observe un représentant associatif : « *ceux qui sont dans les couloirs d'envol ou d'arrivée, c'est à dire dans les axes de pistes, de part et d'autre, là les populations sont ratapla, c'est tout, on peut les matraquer ils ne disent plus rien, ils sont cuits, ...ils sont résignés, c'est des populations résignées, elles sont sacrifiées. Ce ne sont pas des populations riches hein, je vous le dis tout de suite, les gars qui ont du pognon ça fait longtemps qu'ils se sont sauvés. Donc on a paupérisé les axes, volontairement, au profit de l'aviation, et puis point à la ligne, c'est comme ça* ». Ces riverains composent en grande partie cette population sans doute la plus « nuisancée » selon Manuel Perianez ⁴⁵ et qui échappe à toute enquête introduisant un biais dans les études sociologique portant sur le bruit des avions et la gêne qui y est associée.

Les deux représentants que nous avons rencontrés expriment l'impuissance des associations face à « *un gouvernement et à des acteurs qui pratiquent la politique de la force d'inertie, c'est-à-dire, on n'arrive pas, ni à les saisir, ni à les faire bouger...* ». Le **pot de terre contre le pot de fer**, telle est la comparaison que l'un des deux fait pour suggérer le rapport de forces entre les associations et les acteurs du transport aérien. Pourtant, les représentants associatifs estiment avoir contribué à « *faire bouger un petit peu les choses* », en comparant l'attention portée aujourd'hui au problème par rapport à l'ignorance dans laquelle on le tenait il y a une quinzaine d'années ; la représentante de la Préfecture dira qu'à juste titre, en l'absence de reconnaissance, « *les associations avaient le sentiment d'avoir été roulées dans la farine* ». Loin d'être en position de force, leurs représentants savent que « *les acteurs du transport aérien se rendent compte qu'il faut composer ou qu'il va falloir composer avec les riverains* », mais ils savent également que seule la mobilisation riveraine, en d'autres termes des milliers de riverains dans la rue, ont plus de pouvoir qu'une revendication répétée par les acteurs associatifs. Selon le représentant de la DIREN, les manifestations ont contribué à l'abandon de la cinquième piste ; on peut ajouter que récemment, les nombreux riverains dans la rue contre le projet de modification des trajectoires autour d'Orly ont contribué à sa mise en révision, d'autant que les riverains ont pu fournir d'autres propositions. La perspective d'une réglementation européenne du transport aérien relativise toutefois leur action à l'échelle nationale : « *nous, ce qu'on voit ; ce qui peut*

⁴⁵ Perianez, Manuel. *Le bruit des avions est-il négociable ? Analyse secondaire de 84 entretiens issus de trois pré-enquêtes psychosociologiques de 1998 portant sur le vécu des situations sonores par les riverains des aéroports d'Orly et de Roissy CDG*. IPSHA – recherches, mai 2001, p. 8.

être obtenu, ce n'est pas grand-chose, parce que maintenant les principaux points de friction ont quitté le territoire national pour passer au territoire européen.. En ce qui concerne les principaux points de nos revendications actuelles qui sont le couvre-feu, la suppression de certains avions et disons, c'est du domaine européen. On sait qu'il faut aller se battre à Bruxelles... », ce que ne démentiraient pas les élus qui s'impliquent dans la lutte pour la reconnaissance de la nuisance et l'amélioration environnementale.

Création d'un tiers – ACNUSA

L'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, au moment où nous avons enquêté (fin 2000, début 2001), poursuivait son état des lieux du transport aérien et préparait son rapport d'activité. C'est pourquoi nos interlocuteurs s'étonnent de ce silence de la part de l'ACNUSA, dont ils savaient qu'elle était en place depuis la nomination de ses membres en février 2000. Selon un représentant associatif, ce manque de communication a favorisé la méfiance des riverains qui pensaient qu'« *il s'agissait encore d'un organisme d'Etat* », d'autant que leurs représentants n'y siègent pas. Ce point fait écho à une demande exprimée par un élu au cours des CCE, de faire partie de cette entité. Mais cette absence de représentants associatifs et d'élus « *... est liée à la nature intrinsèque de l'Autorité. C'est une autorité indépendante, donc par essence il y a des clauses d'incompatibilité. Et on ne peut pas être dans une autorité indépendante si on est élu ou riverain* », déclare notre interlocuteur de la Mission Bruit.

Globalement, nos interlocuteurs se disent favorables à la création de cette entité dont, nous avons eu l'occasion de le dire plus haut à propos des gestionnaires d'aéroports et des débats des CCE, les recommandations devraient avoir valeur de référent. L'ACNUSA prend le rôle du tiers entre les différents acteurs en présence : d'un côté les représentants du transport aérien, de l'autre, les riverains. D'une part, selon le représentant d'ADP, sa création « *... s'inscrit directement dans les promesses du ministre qui est de créer une autorité indépendante pour qu'en particulier ADP et la DGAC ne soient plus considérés comme le juge unique, comme juge et partie* », d'autre part, associations et élus ne peuvent qu'approuver la finalité de l'Autorité telle que la résume son président : « *c'est de mettre un peu de logique dans cette nébuleuse complexe et de travailler pour qu'il y ait moins de bruit réel et de faire en sorte que les avions passent là où ils doivent passer... Notre but est que les gens voient une amélioration* ».

Comment ces acteurs jugent-ils aujourd'hui l'ACNUSA ? On sait que des représentants d'association sont en désaccord par exemple avec le niveau sonore de l'indice événementiel arrêté à 85 dB(A) qu'ils estiment trop élevé, mais qu'ils se disent satisfaits de la demande du président d'obtenir plusieurs propositions de modifications des trajectoires en Ile de France.

2.3. Représentations du bruit et de la gêne

Nous pouvons repérer des traits dominants des représentations du bruit et de la gêne dans le discours de nos interlocuteurs. Nous les isolons pour mieux les analyser mais ils traversent tous les entretiens ; toutefois ils peuvent caractériser plus particulièrement les positions rencontrées dans la mesure où les acteurs privilégient l'un ou l'autre.

Le réel subjectif ou « la réalité de la gêne »

Le dommage

Les acteurs directement touchés par la nuisance ont acquis une connaissance fine du bruit des avions. Ils sont capables de les identifier, de repérer les chapitres 2 très bruyants ou les chapitre 3 première génération et de reconnaître, selon le bruit, la direction des vents – les décollages se font toujours contre le vent dominant, expliquent-ils. Pour exprimer, par comparaison avec d'autres bruits, le niveau sonore des avions, l'un des représentants d'associations évoque le nombre de décibels mesurés dans son jardin : « *Le bruit des avions c'est un bruit spécifique quand même, parce qu'il est caractérisé par une très forte émergence. Dans mon jardin, dans l'environnement qu'il y a autour de moi, il y a quand même un bruit ambiant qui est fait par le bruit de fond de l'autoroute, par la circulation dans la rue, enfin le passage des enfants, j'ai un bruit de fond qui est de l'ordre de 55 dB ; quand passe un avion du chapitre 2 ou du chapitre 3 première génération, je passe à 75, j'ai 20 dB d'émergence, c'est beaucoup* ». Le trafic de nuit rend cette émergence encore plus « *insupportable* ». Pour les riverains, notamment ceux qui habitent à proximité de l'aéroport, une **représentation métrologique en dB(A) en particulier de l'émergence** peut rendre compte du dommage.

Nous avons vu dans les débats des CCE relatifs aux trajectoires que les élus et les représentants d'associations les connaissaient ainsi que les procédures de décollage et d'atterrissage qui les accompagnent, et pouvaient ainsi anticiper les effets des modifications proposées. Au cours des entretiens, ceux qui vivent dans les zones de bruit observent que bien souvent ces trajectoires ne sont pas respectées et manifestent ainsi l'importance d'une **représentation spatiale du bruit** ; c'est d'ailleurs un espace en trois dimensions que les riverains envisagent en mentionnant parfois l'altitude des avions.

La représentation temporelle du bruit des avions – rythme de leur passage, notamment l'été – est une des composantes essentielles de la gêne aujourd'hui. Nos interlocuteurs insistent tous sur la fréquence des vols, toutes les trois minutes à certains moments de la journée, disent-ils, parfois « *dans des fréquences de l'ordre de la minute* », et ce, tout au long de l'année. Le trafic de nuit donne plus d'acuité au côté inéluctable de la nuisance : « *tous les jours, depuis toujours sur Roissy ; ça représente plus de 10% du trafic, ça veut dire 50 000 mouvements de nuit, évidemment qui se répartissent entre l'est et l'ouest de la plateforme, donc entre le Val-d'Oise et la Seine-et-Marne* », déclare un élu. On notera que nos interlocuteurs qui parlent du dommage subi ne s'attardent pas comme les autres acteurs (DGAC, ADP, Compagnies) sur les progrès techniques réalisés ; certes, le bruit des avions a diminué et le retrait des chapitres 2 prévu en 2002 n'est pas négligeable, mais la gêne, qui comporte une part de subjectivité disent certains, résulte d'un ensemble de facteurs objectifs dont le nombre de mouvements constitue le facteur essentiel : « *ce dont il [le riverain] est victime en termes de nuisances dues au bruit de l'avion, ce n'est pas uniquement l'avion qui passe avec le bruit de crête, c'est la gêne qui est le résultat d'un trafic important d'avions qui se succèdent les uns après les autres. C'est de plus en plus des avions du chapitre 3, donc des avions qui sont les moins bruyants qui existent, donc par exemple des Airbus. Mais sur Roissy comme ailleurs, la gestion du trafic par les compagnies aériennes se fait selon le concept du « hub ». Ça veut dire que vous avez par exemple, pour le hub d'Air France sur Roissy, 6 plages horaires dans les 24 h, de jour et de nuit donc, et que lorsque vous êtes dans l'une de ces plages horaires, vous subissez les nuisances très fortement, puisque là vous avez des*

passages répétés d'avions au décollage ou à l'atterrissage, et c'est ça la gêne ressentie. C'est pourquoi la définition du « bruit » fait l'objet de critiques et qu'il faut parler maintenant de « gêne ».

Enfin, **les risques sanitaires liés au bruit et à la pollution atmosphérique** sont associés au dommage que représente le passage des avions. Les troubles du sommeil inquiètent les représentants des riverains, associations et élus : *« par exemple sur Roissy, sur la période de 0h-1h-1h30, bon c'est quand même un moment de la nuit où normalement on dort ou en tout cas on s'endort, et où le sommeil peut être perturbé, c'est clair, de ce point de vue-là il y aurait à regarder sur les effets sur la santé »*. Ne pouvant se référer à aucune étude prouvant de manière claire les effets sur la santé, nos interlocuteurs concernés par la nuisance souhaitent cependant mobiliser la recherche sur ce point. Le « bilan 2000 des engagements de la charte de qualité de l'environnement sonore » mentionne « l'étude épidémiologique visant à mieux connaître les effets spécifiques des nuisances d'origine aéronautique sur la santé », confiée par la DGAC au Laboratoire d'anthropologie appliquée de l'Université René Descartes en 1998 pour un an, mais nos interlocuteurs n'y font pas allusion. Deux de nos interlocuteurs signalent l'absence d'évaluation, voire les réticences du gouvernement à se pencher sur la question selon un représentant d'association : *« il y a des statistiques qu'on essaie d'obtenir, qui ne sont pas des études du gouvernement parce que le gouvernement ne veut surtout pas faire d'étude épidémiologique sur la nuisance sur le plan santé mais on travaille avec un groupe de médecins et de pharmaciens qui ont créé un « comité collectif santé nuisances aériennes » et qui commencent à faire des études sur l'impact des nuisances et ils s'aperçoivent qu'il y a effectivement augmentation de la consommation de médicaments, tranquillisants, etc. »*. Nous avons ici un exemple de mobilisation des associations en vue de parvenir à une expertise sanitaire.

Au terme de l'analyse des différents aspects du dommage, nous remarquons que les acteurs habitant dans les zones de bruit l'évoquent sans adopter le ton ni le discours de la plainte. Nous retrouvons ici ce qui caractérisait le discours des représentants associatifs dans le cadre des CCE : le dommage était évoqué avec discrétion bien qu'il constituât la légitimité même de ce qu'ils représentaient. Par ailleurs, l'ACNUSA reconnaît le dommage qu'elle cherche à identifier : ses membres au cours du travail préparatoire effectué en vue des recommandations à donner vont sur le terrain : *« Il faut écouter, aller sur les lieux de vie des gens pour se rendre compte que ce n'est pas possible. L'accoutumance que les gens ont est extraordinaire »*.

Enfin, l'émergence des plaintes de la part des riverains éloignés confirme bien que le seul niveau sonore ne peut rendre compte de la gêne éprouvée : *« ...il faut bien distinguer la gêne du bruit, le bruit n'est qu'une des composantes de la gêne et il n'y a pas de corrélation très bonne entre le bruit émis et la gêne ressentie »*, déclare un représentant associatif. Toutefois cette émergence suscite comme on l'a vu plus haut des questions ; nos interlocuteurs prennent en considération « la réalité » de cette gêne mais, dans une perspective de l'action *« n'est-elle pas quand même supportable comparée à l'agression qui pose problème que subissent les riverains vivant à proximité ? »*, demande le président de l'ACNUSA.

Hiatus dans la représentation du bruit

Le discours qui accorde la priorité à « la réalité de la gêne » souligne plusieurs hiatus que les interventions des membres de la CCE mettaient déjà en évidence :

- entre le niveau de bruit plafonné à sa valeur atteinte en 1997 (indicateur global) que le gouvernement s'est engagé à respecter et le bruit perçu ;
- entre l'indicateur global de bruit et le nombre de mouvements : les représentants des riverains dénoncent la « *farce épouvantable* » qui consiste à limiter la quantité de bruit et non de mouvements ;
- entre le nombre de passagers et le nombre de mouvements : qu'exprime la limite de 55 millions de passagers sur Roissy alors que des avions circulent presque vides ? « *Il y a des aberrations qu'on essaie de nous expliquer, 20 vols par jour Paris-Lyon, 50 Paris-Londres, 10 Paris-Bruxelles ; ça devrait être interdit d'autorité* ».

C'est le nombre de mouvements qui peut rendre compte du trafic et permettre d'appréhender l'environnement sonore : « *lors de la révision de l'avant-projet plan de masse, on parlait de 495 000 mouvements à terme. Et 55 millions de passagers, ça peut représenter beaucoup plus que 495 000 mouvements annuels* ». Ils s'interrogent sur une traduction de cette « réalité » capable d'orienter les politiques en faveur de la réduction du bruit autour des aéroports.

Le vrai technico-scientifique

Le vrai technico-scientifique constitue le pôle opposé au réel subjectif. **Il représente le point de vue abstrait** propre aux sciences mathématique et physique tandis que le dommage constitue le vécu en termes concrets des riverains. Logique qui méconnaît la gêne, que les compagnies poursuivent parce qu'elles ont, disent-elles, « *la maîtrise des nuisances sonores des avions* », c'est-à-dire la possibilité de calculer précisément l'énergie sonore des avions. C'est la revendication riveraine qui impose la prise en compte de la gêne d'un point de vue qui reste formel. En effet, pour une compagnie, c'est l'indicateur de bruit annuel imposé par les engagements de l'Etat qui constitue la référence et conduit à un programme serré de renouvellement des flottes, ce n'est pas la gêne « *qui reste un sujet un peu loin pour nous* » selon la représentante d'Air France. Ainsi, « *en tant que compagnie majoritaire sur Roissy, Air France suit et calcule son indicateur propre de bruit, en assure les prévisions compte-tenu des renouvellements de flotte envisagés sur plusieurs années* ». **Bruit et gêne apparaissent dans cette logique comme deux notions étanches** d'autant que le bruit est calculé à partir de données certifiées et non de données mesurées. « *Nous, on montre la représentativité d'un point de vue théorique (...) mais on n'est pas riverain* ». Ce discours est honnête dans sa rationalité.

Ce sont les limites d'énergie sonore imposées qui introduisent dans cette approche purement physique, la demande sociale dont l'évaluation de la part de la DGAC pose question face aux résultats observés du respect, voire de la diminution, de l'indicateur annuel de bruit ! Les limites qui font passer du registre technico-scientifique au registre socio-technique désignent ici d'une part la quantité de bruit que le transport aérien pourra générer et d'autre part la dose de bruit que les riverains sont censés supporter. Mais, les prescriptions en termes de formules physiques qui conviennent à la DGAC et aux compagnies dans les calculs d'énergie sonore auxquels ces acteurs sont accoutumés n'offrent aucune continuité entre les registres social et technique, le second pouvant être développé dans l'ignorance du premier. Les valeurs mesurées permettent une comparaison des tendances : « *on retrouve une cohérence entre les valeurs d'un indicateur basé sur des valeurs certifiées et un global, une tendance des valeurs*

mesurées ». Mais, celles-ci qui conviennent mieux pour traduire la perception, une fois moyennées, peuvent aboutir à la même abstraction et à la même incohérence que les valeurs calculées pour le riverain ; en d'autres termes, comment se fait-il que la gêne augmente et que le niveau global de bruit diminue ? L'attitude de la DGAC à l'égard des riverains peut illustrer cette étanchéité entre les registres social et technique ; elle provoque à ses dépens des réactions d'incompréhension de la part des riverains : « *la DGAC est dans un discours technique, c'est ce qu'on lui demande d'une certaine façon, mais elle est un peu prisonnière d'une certaine façon ; la tendance de la DGAC c'est de dire, un avion de 1999 fait deux fois moins de bruit qu'un avion de 1970, donc on peut mettre deux fois plus d'avions, comment ne comprenez-vous pas... Ce n'est pas comme ça qu'on discute avec les riverains* », raconte le représentant de la DIREN.

L'objectivation à vocation normative

Trois attitudes

Ce point de vue ainsi qualifié se situe entre les deux pôles repérés précédemment. Il exprime une volonté d'objectiver le bruit émis et perçu et est actualisé, au moment des entretiens avec nos interlocuteurs, dans la recherche d'un indice⁴⁶ qui se substituera à l'indice psychologique en vigueur ; celui-ci « *...est calculé à l'aide des niveaux certifiés des avions, donc c'est dans des conditions optimales, il n'y a pas de vent, etc. Et dans la vraie vie entre guillemets, là il y a du vent, les avions ne sont pas exploités toujours de la même manière, ils sont plus ou moins chargés, etc. Donc il faut essayer d'avoir un indice qui soit au plus près de ce que ressentent les gens* », selon le représentant de la Mission Bruit. Les acteurs s'impatientent dans l'attente des résultats de l'enquête de gêne dont dépendait le choix de l'indice par l'ACNUSA. Ils reconnaissent en général la difficulté d'évaluation de la gêne. Malgré cela, certains d'entre eux placent une confiance excessive, dont il est difficile de savoir si elle est réelle ou apparente, dans cet outil qu'ils imaginent sans doute à la hauteur des difficultés qu'ils entendent résoudre ; on notera que les attentes exprimées sont souvent confuses et ambiguës. Trois attitudes sont repérables.

Parmi les différents acteurs que nous avons rencontrés, **la position intermédiaire entre les pôles du dommage et du discours technico-scientifique** est occupée par les gestionnaires d'aéroports, ADP en l'occurrence, qui d'un côté est obligé de reconnaître les revendications des riverains d'autant que ceux-ci lui adressent leurs plaintes, et de l'autre de favoriser le développement de la plate-forme aéroportuaire. La norme – ADP est le seul interlocuteur à employer le terme – est conçue comme la médiation entre le riverain gêné et les aéroports : « *la difficulté est bien de normer les choses, à la fois avec un descripteur du bruit qui soit de l'énergie physique et à la fois de la sensibilité, on est entre la sonie et le décibel. Pour que sociologiquement, la relation entre les aéroports et les riverains puisse être acceptée il faut que nous ayons un indicateur, que nous parlions le même langage* ». On peut supposer que pour notre interlocuteur, idéalement, le pouvoir normatif de l'indicateur permettrait de délimiter ce qui relève de l'infraction ou non, de déterminer ce qui est autorisé ou non en terme de bruit des avions. N'y a-t-il pas ici une référence implicite aux seuils réglementaires exprimés en Leq relatifs à d'autres sources de bruit qui permettent d'opposer aux plaignants une fin de non recevoir ? C'est le rêve du gestionnaire d'aéroport qui gère les plaintes et ne

⁴⁶ Distinguer l'indice pour l'établissement des PGS et PEB et l'indicateur global qui correspond à l'énergie sonore sur une année.

les juge pas vraiment fondées dans la mesure où le riverain « *schizophrène* » prend l'avion et n'en supporte pas le bruit, dans la mesure également où ce n'est pas ADP qui fait du bruit mais les avions. Mais **la recherche d'une norme est posée comme un horizon à la fois nécessaire et impossible** : comprendre la gêne, en évaluer les différentes composantes, trouver un indicateur restent des objectifs de recherche légitimes mais « *le problème est extrêmement complexe, extrêmement individualisable, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de réponse* ».

D'autres interlocuteurs attendent du futur indice une **reconnaissance objective de la gêne** et par conséquent une définition des limites des PGS et PEB plus conformes à la réalité sonore telle que perçue. « *Moi j'en attends [de l'enquête de gêne], en tant qu'élu riverain, des effets positifs sur la prise en compte réelle de la gêne subie par les riverains. Ce n'est pas moi qui vais définir l'indicateur, ce n'est pas ma mission, ma mission c'est de dire « Voilà, en tant que politique, il faut réellement qu'on prenne en compte la gêne réellement subie,...* ». Ce discours semble optimiste, veut méconnaître les difficultés de l'évaluation, et considère que cette avancée dans le dossier du bruit autour de Roissy CDG obtenue par le CNB doit prendre forme.

Une troisième position exprimée en particulier par les représentants de riverains et d'autres acteurs moins impliqués dans le débat reconnaît les limites de tout indicateur et dans cette logique son choix ne constitue pas un débat majeur ; quel que soit l'indice, c'est le **seuil retenu** (pour les limites du PGS et du PEB) qui comptera, disent-ils. D'ailleurs, quasiment tous nos interlocuteurs notent que l'indice psychologique, plus que le LAeq (T) pressenti alors, tient compte de l'émergence du bruit d'avions ; au terme des discussions menées dans le cadre de la charte de qualité de l'environnement sonore, « *après des mois de travaux, on arrivait à la conclusion que l'indice psychologique, ce n'était pas un si mauvais indice* », dira la représentante de la préfecture.

On peut dire que les riverains en débat sur ces questions, favorables aux mesures *a priori* plus aptes à représenter la « réalité », s'interrogent sur la complexité et la validité de l'expression de cette réalité et de tout système de recueil de données ; ainsi, à propos de Sonate mis en place par ADP, « *j'ai l'impression qu'il y a eu un vrai débat autour du système Sonate de mesure du bruit, qui le gèrait, comment, quelles données il recueillait, qu'est-ce qu'on en faisait, quelle synthèse, quelle compilation* », dira le représentant de la DIREN qui a participé aux réunions du comité de rédaction de la charte. Ce troisième point de vue a donc le mérite de ne pas enfermer la réflexion et de solliciter la délibération. Le représentant de la DIREN déclare à propos de l'indicateur global de bruit qui a fait l'objet de débats : « *dans le principe, je trouvais ça intéressant de proposer un outil, mais qui aurait dû être négocié, faire l'objet d'un consensus ; si tout le monde pouvait être d'accord alors oui, c'était intéressant d'avoir un indicateur global de bruit, de voir comment il évolue* ». Plus que l'indice lui-même et sa valeur représentative, ces acteurs soutiennent l'idée que c'est bien dans l'approche discutée et argumentée en fonction de la gêne éprouvée par les riverains que l'indice peut trouver sa légitimité.

Critères normatifs

Nous avons trois représentations dominantes par rapport au bruit et à la gêne qui aboutissent à des demandes différentes :

- la première fondée sur le dommage recherché la réduction du bruit à défaut de sa

- suppression,
- la deuxième qui appréhende le bruit d'un point de vue mathématique exclut la gêne,
 - la troisième vise à établir l'expression de la relation entre bruit et gêne afin de mettre en place les bases d'une politique urbanistique et d'indemnisation ; il s'agit d'enraciner les descripteurs de bruit dans le vécu.

Ni la première position, ni la deuxième ne peuvent se passer de la troisième dans la recherche du contrôle de la production du bruit et de la maîtrise de la gêne.

C'est ici que la notion de norme nous semble intéressante. Introduite par J.F. Augoyard à la fin des années 80 pour rendre compte des conflits de voisinage liés au bruit, elle traduit le passage à l'expression indicielle et de l'indice à un seuil reconnu comme acceptable. On peut dire que les limites recommandées, idéalement, répondent à trois critères :

- réglementaire : elles définissent des zones urbanistiques soumises à des conditions particulières et des zones où l'aide à l'insonorisation est considérée comme un droit ;
- social : elles s'ancrent dans l'acceptabilité sociale et de l'indice et du seuil,
- technique : les moyens à mettre en œuvre pour parvenir à respecter la limite sont établis ; ils concernent en amont la méthodologie propre à la définition du zoning (énergie sonore produite), en aval, les techniques d'insonorisation.

Le discours de nos interlocuteurs privilégie l'un ou l'autre de ces critères ; le gestionnaire peut mettre en avant l'aspect réglementaire, tandis que les riverains et les élus discuteront l'acceptabilité de la représentativité du descripteur et du seuil sonore, enfin, pour d'autres la technique à appliquer sera seule concernée dans l'objectif de contrôler les niveaux de bruit engendrés. Aucun ne sera de toute façon satisfait, c'est aussi le propre de la norme.

Indices

C'est vers un indice basé sur des mesures et non plus seulement sur le calcul comme l'indice psophique (basé sur le PNdB) que les recommandations de l'ACNUSA et de l'Europe s'orientent. Le rapport d'activité 2000 de l'ACNUSA recommande « l'utilisation du Lden qui sera un de ceux proposés par le projet de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation et à la gestion du bruit ambiant ». Le Lden exprimera l'énergie sonore moyenne selon trois périodes : la journée (pondération 1), la soirée (pondération 5) et la nuit (pondération 10).

Le Lden est destiné à la planification des PEB et PGS et concerne plutôt la gêne collective : *« L'important, pour les indices qui nous concernent, c'est-à-dire pour nos outils, c'est qu'ils soient assez représentatifs de la gêne collective. On fait des plans à cette échelle-là. La gêne individuelle est moins bien corrélée avec ces indices. On ne dit pas qu'il ne faut pas gérer la gêne individuelle, il faut y répondre, mais ce n'est pas ces indices qui y répondent. Les indices nous permettent de faire des patates dans lesquelles on agit, de mettre en place une politique. On voit mal faire des PGS adaptés à des lotissements... »* (représentant de la Mission Bruit).

A côté de la quantification moyenne, utile mais impropre à traduire « la gêne réellement ressentie », l'ACNUSA propose également **un indice événementiel, le LAeq (1s)** dont la mesure ne présente pas de difficulté majeure, précise le rapport d'activité de l'Autorité. Cet

indice prend en compte l'émergence que les riverains vivant à proximité de Roissy CDG connaissent bien, la nuit en particulier pour être réveillés par le bruit de crête des avions. C'est pourquoi, « pour l'immédiat, l'ACNUSA recommande que, entre 22 heures et 6 heures, tout survol engendrant un niveau sonore exprimé en LAeq(1s) dépassant 85 dB(A), en dehors des zones A et B des actuels plans d'exposition au bruit, soit sanctionné ». L'ACNUSA doit prévoir l'emplacement des stations de mesures. Cette prérogative, confiée jusqu'alors à ADP offre aux yeux de nos interlocuteurs une garantie d'objectivité dans le contrôle de la nuisance. Les riverains sont en effet critiques vis-à-vis de la localisation des stations de bruit qu'ils estiment peu représentative de leur gêne.

Planification

Urbanisation : PEB

Le PEB autour de Roissy CDG, arrêté en 1989, a été mis en révision en 1998 sur la base d'un indice psophique 73 et devrait être adopté provisoirement dans l'attente de l'établissement d'un nouveau PEB basé sur des valeurs exprimées en Lden et incluant une zone D. La création de cette zone par la loi ACNUSA constitue pour les représentants associatifs la reconnaissance du bruit au-delà de la zone C. Le PEB est un outil dont les acteurs, à l'exception des maires « plus laxistes » selon le discours des représentants de la DGAC, d'ADP, des compagnies et des associations, revendiquent le respect et la révision régulière. Il est vrai que pour les acteurs du transport aérien, le PEB et, nous le verrons, le PGS sont des outils dont le respect garantit le développement du trafic. Ils sont de la sorte protégés par la réglementation et peuvent exercer leur activité sans autre souci de la riveraineté, en particulier les compagnies qui doivent juste prouver qu'elles n'ont pas dépassé l'indicateur : « *Si vous laissez les PEB avec les mêmes indices psophiques, au fur et à mesure que les avions sont moins bruyants, les limites extérieures du PEB vont se rapprocher de l'aéroport, on sera exactement dans la même situation. Tous les efforts comme le renouvellement des flottes, des procédures de bonne conduite, qui seront faits par les compagnies seront gâchés par le rapprochement des populations riveraines. ...lors de la charte Roissy, Air France a beaucoup milité pour avoir un PEB fort* ».

Cette **demande de PEB « forts », « grands et très protecteurs »** est-elle donc bafouée par les élus ? Ce point de vue partagé par la plupart de nos interlocuteurs mérite cependant quelques nuances. Nous citerons à titre d'exemple les propos du député maire de Gonesse concernant l'évolution démographique de sa commune, les effets du PEB se font sentir : « *le recensement 1999 : 25 000 habitants ; recensement de 1968, avant l'ouverture de Roissy : 21 000 habitants. Autrement dit, en 30 ans, avec Roissy qui se développe dans l'intervalle, on est passé de 21 à 25.000. Donc il faut relativiser* ». Par ailleurs, l'analyse de Guillaume Faburel relative au développement des communes voisines de l'aéroport Roissy CDG montre bien qu'elles n'ont pas suivi la tendance à la croissance et à l'urbanisation observée plus globalement dans la Plaine de France⁴⁷. L'application de la réglementation suppose donc un champ de réflexion urbanistique plus large que la seule interdiction de construire des logements : « *effectivement, quand on se place au niveau local, les élus, très conscients des problèmes de gêne sonore, ont également d'autres problèmes. Ils ont des villes qui s'appauvrissent, la population qui s'en va, moins de recettes fiscales...* ». Le représentant de la Mission Bruit traduit ici les problèmes évoqués par les élus rencontrés, mais également par

⁴⁷ Faburel, Guillaume, Barraqué Bernard. *Ibid*

les associations qui observent la paupérisation des communes touchées par le bruit. On retrouve bien ici la problématique des maires qui, à la fois, doivent limiter l'urbanisation tout en favorisant animation des bourgs et activités. Il s'agit donc de prévoir un PEB cohérent – qui ne permet pas, comme nous dit le maire de Gonesse à propos de sa commune de continuer à urbaniser « *parce que c'est là aussi la contradiction* » – et de mener conjointement une politique d'aide financière.

Concernant les PEB, le mécanisme strict de leur application tel qu'il est supposé par la plupart de nos interlocuteurs – indice, contours des zones de bruit et gel des territoires ainsi délimités – ne peut donc se concevoir sans une réflexion locale de développement que les élus tendent d'ailleurs à faire reconnaître (études sur les bourgs en particulier). Reste à savoir, dans la perspective de la construction d'un troisième aéroport, quelle politique sera mise en œuvre. La réflexion sur les limites est ouverte : faut-il comme le conseille un représentant d'association envisager « *un PEB réaliste, [...] qui s'arrête à 30 km dans les axes* » ?

Indemnisation

Le PGS dont la limite extérieure est à l'indice psophique 78 date de 1998. Il devra être révisé en fonction de l'indice retenu. L'ACNUSA, dans son rapport d'activité mentionne que « Les valeurs préconisées pour les zones I, II, et III du PGS seront les mêmes que celles des zones A, B et C du PEB ». Les limites actuelles apparaissent insuffisantes aux représentants d'associations et aux élus qui doivent expliquer aux riverains que, bien qu'étant gênés, ils sont en dehors du PGS, et « *c'est quelque part incompréhensible pour eux* ».

Le dispositif d'aide aux riverains a été amélioré à la fin des années 90 ; parmi les aménagements apportés, le plus significatif aux yeux des riverains est la référence à la date de construction du logement (doit être antérieure à la date du PEB ou du PGS) ; selon un représentant associatif : « *L'aide à l'insonorisation est intéressante. On peut toujours demander mieux, c'est clair, mais je trouve que le système qui a été mis en place aujourd'hui et qui a été réformé, c'est surtout ça qui est intéressant, c'est-à-dire de prendre en compte la date d'attribution du permis de construire pour valider la demande, parce qu'avant c'était la date d'acquisition, alors je peux vous dire que personne n'y avait droit ici, parce que la population elle bouge* ».

En dépit de ces améliorations, la gestion de l'aide par l'ADEME fait l'objet de nombreuses critiques : « *Le problème de l'aide aux riverains : aujourd'hui, pour faire aboutir un dossier, c'est entre 18 mois et 2 ans ! Vous croyez que c'est normal ?* ». En effet, aux difficultés de montage du dossier que rencontrent les riverains, s'ajoutent les délais de l'instruction du dossier et les retards des versements octroyés. ADP à qui l'ADEME avait délégué la gestion de l'aide pendant plusieurs années peut se prévaloir de l'organisation de sa gestion ; prérogative en outre qu'il regrette d'avoir perdue selon le représentant de la DIREN, « *parce que ça lui permettait d'avoir une relation positive autre que de débats et d'invectives avec les élus* ». L'ADEME résorbe peu à peu son retard.

Le représentant d'ADP s'interroge sur la rigidité du dispositif et, plaidant en faveur des riverains face aux retards imposés, se demande pourquoi un relais financier n'est pas instauré : « *est-ce que l'Etat, la région, c'est quand même la région qui est concernée au titre des aéroports, les départements, ne pourraient-ils pas, gageant la recette, emprunter trois francs six sous à la Caisse des Dépôts et Consignation par exemple et faire de l'ingénierie*

financière puisque tout le monde est d'accord sur les principes, « si vous êtes là, vous êtes indemnisé tout de suite » et puis nous remboursons par le gagement etc. Cette idée devrait être examinée dans sa faisabilité technico-juridique mais c'est une vraie réponse ». Cette demande tout à fait fondée favoriserait vraisemblablement les relations d'ADP avec les riverains. Parce que les acteurs du transport aérien formulent au sujet du PGS, les mêmes intérêts que pour le PEB. La logique de la planification est d'ailleurs d'assurer d'abord la maîtrise de l'urbanisation pour éviter l'augmentation du nombre de riverains gênés et susceptibles de recevoir une aide ; les propos de la représentante d'Air France, les compagnies étant les premières concernées par ce dispositif, illustrent ce point de vue : « Nous, on dit OK, pas de problème pour financer l'aide à l'insonorisation pour les riverains déjà en place, à condition qu'il n'y en ait pas de nouveaux, toujours dans le cadre d'un développement ». De même, ils mentionnent plus que les autres acteurs, la nécessité pour les riverains potentiels d'être informés.

L'aide à l'insonorisation convoque des logiques plus ou moins souples de la part des acteurs ; comme précédemment avec le PEB, on aurait affaire à un mécanisme qu'il suffit d'appliquer, rapidement et rigoureusement – indice, contours du PGS, mise en œuvre de l'aide. Toutefois, ici, le prolongement concret que constitue le versement d'une indemnisation met en jeu, plus que le PEB, un principe de réparation. Deux points de vue dominants organisent ces éléments de réflexion.

D'un côté, une logique stricte représentée par les acteurs du pôle aérien, que nous avons ébauchée ci-dessus et que nous pouvons prolonger en disant que l'isolation phonique apparaît, selon eux, comme le moyen technique adéquat pour éviter la gêne ; ainsi, selon la DGAC « naturellement on s'est préoccupé d'abord de la gêne pour les gens qui sont vraiment très près et qui sont exposés à des niveaux de bruit très élevés. Et donc à ce moment-là l'énergie sonore moyenne était bien considérée comme représentative, c'est des problèmes qu'on peut résoudre avec l'isolation phonique en très grande partie ». Cette logique s'ancre dans la reconnaissance des indicateurs utilisés pour prendre en compte la gêne dans le calcul du PGS et défend une aide à l'insonorisation correctement gérée ; cet enchaînement devrait résoudre en grande partie la question des nuisances.

D'un autre côté, les représentants associatifs, les élus et d'autres acteurs moins impliqués pensent que cette aide est nécessaire et pour certains légitime en tant que « droit à la réparation » ; à cet égard, la distinction terminologique que le représentant de l'ADEME signale mérite attention : les riverains appellent ce dispositif « indemnisation », tandis que l'administration parle « d'aide » : « la première est un droit, la seconde un cadeau » ! Quel qu'en soit le statut aux yeux des riverains, elle ne règle pas pour autant les questions relatives à la gêne. Notre interlocuteur de l'ADEME ne déclare-t-il pas : « notre affaire d'aide aux riverains d'insonorisation aux logements, c'est un emplâtre sur une jambe de bois ; bon, il faut le faire parce que c'est la seule mesure qui représente un peu quelque chose mais ça ne résoudra pas le problème d'été. Et puis, ce n'est pas cela que les gens attendent ; à travers le bruit, il me semble qu'ils attendent d'avoir moins de bruit mais aussi d'avoir une meilleure qualité de vie » ?

Limites de la planification

Ces deux outils de planification préviennent et « réparent » dans une certaine mesure la nuisance sonore. La révision de leurs limites les réactualise et la prise en compte récente des

obstacles au développement des bourgs et des communes devrait favoriser une politique locale d'urbanisation plus satisfaisante. Toutefois, plusieurs problèmes subsistent.

Les mises en révision, les recommandations, tardent à se concrétiser. La construction des pistes terminées, PEB et PGS ne tiennent pas compte de la nouvelle configuration. La modification de la réglementation et les procédures nécessaires à son entrée en application, comme nous l'avons vu à propos des CCE, retardent leur réalisation. Comme le rappelle le rapport d'activité de l'ACNUSA : « la mise en œuvre de ces recommandations sera effective dès la parution de l'arrêté d'homologation pris par les ministres chargés de l'environnement et de l'aviation civile ».

Par ailleurs, les limites du PGS sont trop abruptes pour être acceptées et comprises. Une aide dégressive devrait être mise en place selon le représentant de la Mission Bruit. Cette mesure ne réglera pas le problème émergent des riverains éloignés : « *ce n'est pas un allongement de quelques centaines de mètres du PGS qui résoudra le problème des plaintes des riverains éloignés* ».

Enfin, et nous retrouvons la difficulté inhérente à l'expression du bruit et de la gêne, les seuils retenus, quels qu'ils soient ne répondent pas vraiment au vécu des riverains. Le problème se complique encore lorsque l'altitude intervient dans la rhétorique des indicateurs ; le projet de modification des trajectoires illustre cet aspect qui mêle vision et audition : « *La difficulté pour l'administration, elle va dire, ça ne joue ni sur les atterrissages, ni sur les décollages, donc, ça ne change ni le PEB, ni le PGS, ça joue à plus de 2000 m d'altitude, à cette altitude, le bruit n'est pas gênant. Ce discours est peut-être techniquement vrai, psychologiquement, ça ne passe pas. Et les gens vont sentir du bruit parce qu'ils verront les avions et puis il y aura peut-être du bruit ! C'est invendable, il y aura du doute* », remarque la représentante de la Préfecture.

C'est bien parce que les indicateurs sont complexes et abstraits que les riverains ont demandé le recours aux mesures de bruit. L'expression métrologique, bien que faussement simple, est plus familière aux riverains et au cours des débats organisés pour l'élaboration de la charte de qualité de l'environnement sonore, le représentant de la DIREN dit avoir soutenu la demande de tracer des cartes à partir de la mesure et de les confronter avec le PEB et le PGS : « *Les PGS sont tracés à partir d'une modélisation ainsi que les PEB ; ce ne sont pas les mêmes données mais c'est le même modèle. La validité de ce modèle est une vraie question et la confrontation de cartes établies d'après des mesures avec ces cartes issues de la modélisation était une question forte pour les riverains. Les documents réglementaires correspondent à une réalité, laquelle ?* ». Qu'en est-il de cette demande ? La charte mentionne « des courbes d'environnement sonore aéronautique, établies chaque année par ADP à partir du trafic réellement constaté l'année précédente » et non à partir de mesures. Ces résultats étaient, nous l'avons vu, effectivement présentés au cours des dernières réunions de CCE.

Quelles orientations ?

Les différentes représentations du bruit et de la gêne peu compatibles entre elles sauf dans leur aspect normatif toujours réducteur pour l'une ou l'autre partie en présence sont aujourd'hui arrêtées sur le statu quo du respect de l'indicateur global annuel de bruit auquel le renouvellement des flottes contribue. Les mesures apportées (nouvel indice, procédures de

bonne conduite, suppression progressive des avions de chapitre 2, sanctions, etc.) ne touchent jamais au trafic ou très peu, remarquent nos interlocuteurs.

La demande de prendre en compte le nombre de mouvements, comme sur la plate-forme d'Orly, plutôt que celui des passagers est une des principales revendications des riverains. Aujourd'hui, la question est relancée sur cette traduction du trafic en termes de passagers. L'augmentation en est telle que, selon la représentante de la préfecture, « *le grand raisonnement de l'administration, les dernières orientations de l'administration même avec les associations, c'est de dire, augmentez la capacité des avions, donc vous n'augmentez pas les mouvements mais la capacité des avions, mais il y a des engagements sur le nombre de passagers et là !* ». Pour les compagnies, nous dit-on, l'atteinte prochaine des 55 millions de passagers peut représenter une menace, même si comme nous l'avons vu dans le débat des CCE, ce chiffre n'a pas valeur d'arrêté selon ADP. Mais, il a été utilisé à des fins médiatiques pour calmer le jeu et il est difficile de lui substituer du jour au lendemain une autre approche. D'autant que les gros porteurs sont plus bruyants, comme le rappellent plusieurs interlocuteurs dont la représentante d'Air France. **Sur la question de la gêne engendrée, le débat reste ouvert sur le rapport entre fréquence et niveau de bruit.** Si quelques avions de forte intensité sont préférables à un grand nombre de plus faible niveau, comme le disent parfois des intervenants au cours des débats organisés sur le sujet, il n'en demeure pas moins qu'on est loin d'avoir apprécié une proportion, sinon satisfaisante, disons de la moindre gêne. En outre, quel serait l'impact du recours aux gros porteurs sur l'indicateur de bruit ? On peut supposer que si l'administration – mais s'agit-il de l'aviation civile ? – fait l'hypothèse d'une telle solution, il ne serait pas vraiment défavorable au trafic aérien.

Parmi les revendications des riverains, la **réduction et mieux encore la suppression du trafic nocturne** constituerait une mesure concrète. Dans le cadre du débat engagé sur cette question, le représentant de la Mission Bruit évoque des mesures partielles : « *Le trafic nocturne : c'est le cœur du débat, entre guillemets. S'il y avait des résultats concrets sur le trafic nocturne, on avancerait beaucoup. Sur le trafic nocturne, après, il y a plein de mesures qui peuvent être prises, interdire certains types d'avions ou interdire le fret la nuit par exemple, ou à l'inverse interdire les passagers la nuit, et autoriser seulement le fret... Ce sont des mesures très concrètes* ». Sur cette question, l'éditorial du site de l'ACNUSA (dernière mise à jour du 14 septembre 2001) précise : « compte-tenu du débat sur l'interdiction totale et générale des vols de nuit, la recommandation visant à sanctionner les survols qui font plus de 85 dB(A) la nuit de 22 heures à 6 heures a suscité le plus d'interrogations : coup mortel pour les uns, coup d'épée dans l'eau pour les autres ». Des décisions récentes annoncées par le Premier ministre de limiter en partie les vols de nuit, tiennent davantage de la volonté politique que de l'engagement ferme. Il s'agit, selon le journal « Libération », de prévoir une meilleure maîtrise des mouvements nocturnes et de rechercher « les moyens d'organiser le transfert du fret à Vatry ». Or, l'article précise que Federal Express comme La Poste et Air France n'en ont pas l'intention vu les investissements effectués⁴⁸.

Ces mesures accompagnent l'annonce du site retenu pour le troisième aéroport dans le bassin parisien demandé depuis longtemps par les riverains et les élus pour freiner le développement du trafic. Le débat public (voir supra) avait classé des critères de choix pour guider la décision du gouvernement qui a finalement opté pour le site de Chaulnes en Picardie. Les aéroports de

⁴⁸ Libération du vendredi 16 novembre 2001, p. 21.

province et en particulier Lyon-Saint-Exupéry sont appelés à se développer pour éviter l'augmentation des nuisances sur Roissy CDG – la troisième plate-forme ne sera pas réalisée avant 2015 ou 2020. **L'intermodalité** est souvent mentionnée par nos interlocuteurs : elle peut à la fois éviter les courts courriers, et dans le cadre du troisième aéroport permettre le transport rapide vers d'autres destinations.

Ces orientations et mesures peuvent-elles rassurer les riverains de Roissy CDG et ceux d'Orly également qui craignent que le nombre de mouvements aujourd'hui limité à 250 000 soit revu à la hausse ? Nous sommes tentés de répondre par l'affirmative en référence à certaines avancées dans le dossier : création de l'ACNUSA, extension attendue des PEB et PGS, discussion du trafic nocturne aux échelons national et européen, troisième aéroport, etc. Toutefois, les riverains subissent une augmentation régulière du trafic et ne savent pas précisément jusqu'où elle peut aller. Des limites sont posées mais elles restent incertaines (nombre de passagers) et peu significatives (indicateur annuel de bruit). Enfin, les décisions récemment prises sont-elles garanties ? Les élections présidentielles et législatives auront lieu dans six mois et à juste titre, on peut suivre l'opinion publique sceptique et se demander si les mesures prises seront suivies d'effet...

2.4. Concertation – négociation

Quelle est la part de la concertation dans l'évolution du dossier ? Si concertation il y a, évolue-t-elle vers des processus négociés ? Et, question sous-jacente, le bruit des avions est-il négociable ? Il apparaît tout d'abord que les mesures prises, les « mesurètes » comme disent les riverains, tiennent davantage de la décision centrale face à un rapport de forces défavorable que de la négociation. On ne peut non plus sous-estimer l'échelle des problèmes d'environnement autour des aéroports : « *c'est un problème général à toute l'Europe qui accélère cette évolution [renouvellement des flottes, retrait des avions les plus bruyants...]* ». Pourtant, nous l'avons vu au cours de l'analyse des CCE, les rapports de force s'y expriment et si les acteurs ne s'entendent pas forcément, ils commencent à s'écouter ; l'asymétrie des ressources intellectuelles s'estompe et favorise les débats. **Comment nos interlocuteurs qui pour la plupart sont membres de la CCE et ont participé aux débats de la chartre parlent-ils de la concertation ?**

La concertation comme argument d'évaluation des politiques publiques

La construction de l'histoire de Roissy CDG, en particulier la plus récente, et le point de vue critique sur les dispositifs de concertation donnent l'occasion à plusieurs interlocuteurs de prendre position sur les initiatives gouvernementales et d'évaluer l'avancée « procédurale », réelle ou apparente, des politiques conduites ; ils recourent à la notion de concertation comme argument d'évaluation et ce sont ici les acteurs les plus impliqués dans les rapports de force en présence qui s'expriment. Ceux qui relatent les différents épisodes du dossier Roissy, élaborent leur discours autour de la notion de concertation ; représentants de l'administration centrale et élus tout à fait conscients de la portée politique des décisions discutées et prises et le représentant d'ADP, manifestent une rationalité capable d'articuler les étapes qui ont abouti à la réalisation des deux nouvelles pistes de l'aéroport. Mais les conclusions auxquelles ils parviennent divergent.

Représentants de la DGAC, de la Mission bruit et d'ADP

Le discours de ces acteurs met en avant, sous une apparente neutralité, les démarches successives de réflexion et concertation des ministères et des ministres de l'Équipement et de l'Environnement. **Ils valorisent la concertation** que représentent les missions successives (Douffiagues, Carrère) dont les recommandations sont reprises dans les conclusions de l'enquête publique et ils valorisent plus encore ce dispositif réactualisé qu'est la CCE ; « *ça a conduit à modifier le projet qui avait été initialement prévu, en décalant des pistes, en spécialisant leurs fonctions atterrissage-décollage de façon à réduire les survols des zones les plus peuplées* », déclare le représentant de la DGAC. Les acteurs, Etat et ADP, insistent sur le côté novateur de la politique initiée qui a abouti aux engagements de l'Etat (ministères de l'Équipement et de l'Environnement), en particulier le plafonnement du bruit, les mesures d'exploitation de réduction du bruit, etc.

Les élus

De leur côté, les élus, qui eux aussi articulent l'évolution du dossier, insistent sur la **nécessité de « faire bouger les choses » face à un déficit institutionnel de concertation** (CCE inactives pendant des années par exemple). « *Il faut savoir qu'on a pu constater pour Roissy, que la CCE ne s'était pas réunie pendant 7 ans !... Alors ça a été la voie de la manifestation de rue, il y en a eu plusieurs, et des pétitions, des Conseils municipaux, qui délibèrent, etc., qui protestent* ». On est bien en présence de rapports de force dont la dynamique, en comparaison avec les années précédentes, est « *la montée en puissance de la revendication environnementale* ». D'ailleurs, différentes procédures de concertation organisées face à une revendication forte des riverains, « *avec des commissions, des Préfets en mission...* », n'ont pas permis aux gouvernements successifs de lancer l'extension de l'aéroport comme ils le souhaitaient.

Les associations

Par rapport aux acteurs que nous venons de considérer, **les associations évacuent de manière lapidaire la notion de concertation**. Leurs représentants critiquent la mise en œuvre des dispositifs administratifs classiques de concertation : ainsi l'enquête publique était « *une vaste mascarade* », assujettie à des mesures suspensives ; « *or, la DUP a été prise avant même la levée de ces mesures* ». De même la loi Barnier instituant le débat public n'a pas été appliquée – tous les décrets n'étaient pas publiés, nous dit-on par ailleurs. « *Comme d'habitude, la concertation a été une grosse farce* ». Quant à la Mission Carrère, « *elle a été tenue au secret pendant des années* » dira un représentant d'association. Enfin, les CCE continuent de fonctionner sous l'ancienne forme tandis que le décret instituant une nouvelle composition a été publié en février 2000. Comment donc parler de concertation quand les textes ne sont pas respectés ?

Représentant d'AF et acteurs institutionnels plus distants

Les autres interlocuteurs, bien qu'amenés à jouer un rôle et à donner dans certains cas des avis (représentants de la préfecture IDF, de la DIREN, et de l'ADEME, ACNUSA), s'attardent moins sur les étapes du dossier Roissy et surtout ne construisent pas leur discours autour des procédures administratives de concertation. Ce qui n'empêchera pas certains d'entre eux de valoriser ou d'analyser l'expérience de concertation.

La nouvelle composition des CCE satisfait associations et élus qui ont œuvré en ce sens ; les autres acteurs y voient une mesure en faveur de la représentation des riverains.

Au terme de ce premier volet de la concertation telle qu'elle est abordée par certains de nos interlocuteurs, on comprendra que les positions des acteurs en présence est conflictuelle. Le dossier Roissy CDG manifesterait :

- **une évolution des pratiques administratives** vers une plus grande concertation dans les processus d'adoption du projet dont les « engagements » du gouvernement témoignent ;
- ou au contraire **une insuffisance institutionnelle** des dispositifs de concertation ;
- enfin, **l'inexistence de toute concertation** puisque celle-ci serait déjà bafouée dans la mise en œuvre formelle des dispositifs classiques qui la prévoient.

Expérience de la concertation : rédaction de la charte

Le commentaire de la rédaction de la charte de qualité d'environnement sonore effectuée dans le cadre de la CCE manifeste un intérêt pour la concertation en tant qu'expérience délibérative ; ces commentaires réfèrent à une prise en considération, là aussi authentique ou apparente, des riverains ; on l'appellera l'expérience de la concertation.

Représentants de l'administration centrale et d'ADP

Pour ces acteurs, la tendance à valoriser les débats engagés lors des réunions du comité de rédaction de la CCE fait écho à l'argumentation autour de la concertation dans l'histoire de Roissy CDG. Ce point de vue positif sur l'expérience des réunions de la CCE est partagé par les représentants de l'administration régionale et de la compagnie AF.

Qu'est-ce qui est mis en avant par les défenseurs de cette charte et plus encore du travail de rédaction ? S'agit-il là aussi d'une argumentation en faveur de la concertation qui témoignerait d'un progrès vers un plus de « démocratie » et aurait pour finalité d'entériner des décisions déjà prises et de les légitimer ? Les propos de nos interlocuteurs directement concernés par une issue favorable au transport aérien des débats menés indiquent pourtant un réel intérêt pour les échanges et soulignent l'importance d'avoir été réunis autour d'une même table. Leurs propos qui ne sont pas dénués des soupçons que nous leur prêtions revêtent un accent d'authenticité ; on peut se demander si pour certains acteurs et notamment pour les compagnies, il n'y a pas eu découverte de l'existence de l'autre, en l'occurrence du riverain. Plusieurs interlocuteurs diront que « *ça a permis aux gens de se connaître* ». Des propos tenus par des acteurs moins impliqués valident cette interprétation ; ainsi, pour la représentante de la préfecture, « *associations, compagnies aériennes, c'était là où il y avait le plus de rapprochement nécessaire et à mon avis il y a eu des pas communs* ».

Pour ces acteurs, les nombreuses réunions organisées pour rédiger la charte constituent donc une « **une avancée** » à deux titres :

- d'une part, comme nous venons de le voir, **des acteurs se sont assis autour de la même table pour élaborer un document commun**,
- d'autre part, les réunions ont permis de **mieux connaître des données de type technico-scientifique, économique, etc.**, nécessaires à l'approche du dossier – « *très bonne source d'information et d'écoute et processus itératif* ».

Représentants associatifs et élus

Force est pourtant de constater que **riverains et élus passent sous silence ces réunions**. Un

représentant d'association à la question de leur utilité répond par la négative « *puisque les associations n'avaient aucun droit sinon d'écouter* » et il ajoute « *sous l'ancienne forme [avant la mise en œuvre de la nouvelle composition des CCE], les associations ont un strapontin dans le fond de la salle* ». Le président d'une association dira, à propos de la charte, dénonçant de manière laconique une manifestation du pouvoir régalién : « *Le ministre avait dit : il faut établir une charte* ». Cette radicalité tranche avec les commentaires précédents et montre l'écart existant entre le lobby aérien d'une part et les riverains de l'autre. Les limites de la charte, dont notre interlocuteur de l'ADEME dira qu'elle est « *un catalogue de bonnes intentions* », sont inscrites dans ses objectifs : maîtrise et non réduction des nuisances sonores comme le demandent les associations, malentendu initial et fondamental, selon la représentante de la préfecture.

Négociation ?

Dans les commentaires relatifs à la charte apparaissent des enjeux inhérents à la négociation. Elaborer un document commun reviendrait à s'engager sur un compromis discuté par des acteurs dotés des mêmes pouvoirs en cette circonstance. Or, et nous reprendrons ici les commentaires du représentant de la Mission Bruit : « *Un reproche qui est souvent fait dans ces discussions, c'est qu'on me dit : " c'est très aimable de venir discuter avec nous, mais de toute façon vous nous avez dit que vous allez construire deux pistes... »*, ce qui se traduit in fine par « *pourquoi vous voulez qu'on signe une Charte dans laquelle on ne prend pas d'engagements ? On est exposés au bruit, vous voulez qu'on s'engage à quoi ? A subir le bruit ?* ». La marge de manœuvre est trop réduite pour les riverains qui reprochent à la charte de reprendre les engagements de l'Etat. Ainsi, comment négocier avec les compagnies qui, nous dit-on, étaient prêtes à les inscrire directement dans le document, et « *n'ont aucune envie d'avoir des concertations sur un quelconque sujet* », demande un représentant associatif ? Pourtant, la volonté affichée et raisonnée d'Air France, par exemple, est bien « *d'assurer le développement de Roissy – pour nous c'est l'objectif – dans un cadre concerté avec les populations riveraines* ».

Pourtant la retranscription des CCE fait état, et nous l'avons signalé au cours de l'analyse, d'une satisfaction de tous – de tous ceux qui s'expriment en tout cas – y compris des représentants d'associations et des élus, d'avoir pu débattre avec les autres membres du comité de rédaction de la charte de questions jusque-là restées dans l'ombre. Or, **ces débats ont suscité une exigence d'information** qui est nouvelle et peut conduire à un changement des rapports de forces entre les acteurs. Peut-on y voir de la négociation ? Le représentant de la DIREN répond par l'affirmative : « *Le vrai enjeu de la négociation, c'était l'accès à l'information, le droit de regard des riverains sur ce qui se passe sur cette plate-forme, en tout cas dans la mesure faible où j'ai pu influencer ces négociations, c'est là-dessus que j'ai mis le paquet au nom de la DIREN, du ministère de l'environnement, c'est de demander la mise en place d'un dispositif permanent et négocié d'accès à l'information* ».

Pression et influence se sont exercées au cours des débats, confirment plusieurs de nos interlocuteurs, et en ce sens ressemblent fort à de la négociation ; selon les critères de Laurent Mermet précisés dans la première partie, la négociation y est présente en tant que modalité mais constituerait également une orientation du travail collectif. Les commentaires indiquent clairement « l'apprentissage d'un langage commun » selon les termes de Callon, l'initiation à une dynamique de questionnement qui peut déboucher sur d'autres représentations du bruit et de la gêne incluant bien évidemment leur gestion et leur traitement. **Il s'agit de savoir**

comment cet apprentissage peut se poursuivre, autrement, plus ouvert, dans les CCE et en dehors de ce cadre ? Avant d'envisager ces questions, nous nous demanderons comment l'information vis-à-vis des riverains est conçue et pratiquée. Son évolution et les questions qu'elle suscite ne font-ils pas écho aux débats des CCE ?

Information

« Du secret à la transparence », selon les termes du représentant d'ADP, tel serait le changement opéré au cours de ces dernières années par les acteurs du trafic aérien : ADP, dans une moindre mesure les compagnies et la DGAC. En ce qui concerne cette administration, il est vrai, nous dit le représentant de la DIREN, qu'invisible et silencieuse jusqu'alors, elle a dû fournir des efforts pour répondre aux demandes d'information dans le cadre des CCE : « *c'était le secrétaire général d'Ile de France, préfet de région qui conduisait ces négociations et il a vraiment fallu que régulièrement il fasse des rappels à l'ordre en disant à l'aviation civile : je veux que vous me fournissiez telle ou telle information et que vous la communiquiez aux riverains pour qu'ils le fassent ; il y avait une espèce de crispation sur des positions acquises* ». Un représentant associatif note un autre signe de changement à propos du projet de modification des trajectoires porté à la connaissance des riverains : « *...ce fameux couloir essonnien il était bien question de le mettre en place dans la clandestinité* ». Quant aux compagnies, l'exemple d'Air France est sans doute représentatif de la tendance actuelle : d'une part, ce n'est pas leur rôle d'établir des relations directes avec les riverains et elles n'ont pas à se substituer à ADP auquel elles transmettent les plaintes qui leur sont éventuellement adressées, d'autre part, elles souhaitent communiquer davantage sur le bruit de leurs avions et le renouvellement de leur flotte. Elles encouragent la transparence qu'elles estiment nécessaire et sont prêtes à participer à « *l'amélioration de la compréhension par les populations riveraines* ».

ADP est donc le principal acteur de la communication avec les riverains. Ce sont les demandes que l'État lui aurait adressées depuis la réactivation des CCE qui l'ont conduit à mettre en œuvre des actions concrètes envers les riverains :

- ADP a mis à disposition des riverains par le biais des mairies et des maisons de l'environnement une plaquette relative aux travaux de la plate-forme en 2000 et 2001 (voir supra, réclamations de membres de la CCE à cet égard à la suite de la construction de la troisième piste)
- il poursuit la publication régulière de la revue « Entre Voisins » à laquelle s'ajoute désormais « Entre Voisins autrement » qui est la restitution trimestrielle des infractions, des relevés des stations de mesure de bruit, de la qualité de l'air et de l'eau... La diffusion de ces informations, « *c'est directement une traduction de la charte et des engagements du ministre sur le devoir d'information que nous avons* », dira le représentant d'ADP ;
- les Maisons de l'Environnement créées en 1995 pour Roissy et 1996 pour Orly sont équipées du système Sonate qui permet la visualisation du vol des avions en temps réel ;
- ADP organise des rencontres avec les riverains – plus de 200 réunions par an dans les communes.
- enfin, ADP continue de répondre aux plaintes des riverains.

ADP estime avoir regagné la confiance des riverains du point de vue métrologique avec le système Sonate et juge satisfaisants les résultats des enquêtes de lectorat de la revue « Entre Voisins » – un million de lecteurs, environ 18 minutes de lecture, une opinion favorable quant

à l'objectivité. Globalement, les riverains ont-ils l'esprit moins critique que nos interlocuteurs ? Nous ne pouvons en effet que noter la défiance à l'égard d'ADP de la part de plusieurs interlocuteurs ; nous en citerons quelques-uns :

- un représentant de riverains : « *Il ne peut pas y avoir plus de transparence, ADP a fait des efforts considérables de communication, [...] ils ont dû se dire, on met en place la transparence parce que l'obscurantisme, c'est nous qui en pâtissons. Ils ont vraiment ouvert ; mais ils ont été tellement obscurantistes pendant des années et des années que maintenant plus personne ne les croit* » ;
- le second représentant associatif : « *ADP fait de la propagande* » ;
- le président de l'ACNUSA : « *quand vous lisez les journaux d'ADP, c'est fabuleux, tout va bien, tout le monde fait des efforts* ».

Signalons que les résultats de l'enquête menée auprès des riverains d'Orly⁴⁹ sur ce thème montrent qu'une majorité d'entre eux connaît « Entre Voisins » et l'apprécie en tant que journal communal. Le désir affiché de transparence aboutirait alors à une invisibilité finalement gratifiante : banaliser le bruit des avions sans mise en cause du représentant de l'aéroport.

Concernant les plaintes, un élu juge que les réponses sont toujours insuffisantes et souvent tardives (voir les remarques des responsables environnementaux sur ce sujet dans la deuxième partie) : « *dans le cas du survol d'un avion, ils nous répondent par rapport à Sonate, mais pas de réponse précise, pas le type d'avion, on nous dit : c'est à telle altitude. Et puis en fait, c'est toujours ou une dérogation accordée ou ils respectent l'altitude, vous ne pouvez pas savoir. Un jour, il y a eu un gros pépin, un avion russe avait pris Roissy en perpendiculaire et s'est retrouvé quasiment à se scratcher au niveau de Tremblay, on a mis un mois et demi à savoir officiellement ce qui s'était passé. Alors la transparence d'ADP ! Nous, ici, les relations sont très correctes, très courtoises, mais on sent vraiment qu'ils n'en ont rien à faire.* »

Les critiques apportées par ces acteurs montrent les limites de l'impact de la communication d'ADP et interrogent sur le sens de la transparence. Nous pouvons ici confirmer ce que nous disions plus haut à partir du discours des représentants des gestionnaires d'aéroports : la relation déjà établie de confiance ou de méfiance avec le gestionnaire résiste à l'évolution de la communication et au nombre d'informations. L'analyse des représentations du bruit et de la gêne dans le cas de Roissy montre de plus que le type d'informations joue en faveur d'une **transparence apparente**, d'une fausse transparence ; car quiconque se penche sur les résultats ne peut que s'interroger sur leur signification. Les informations transmises ne reposent-elles pas sur la croyance que la présentation de résultats sous forme de tableaux qui indiquent des tendances en général favorables d'évolution du bruit suffit à représenter la situation environnementale ? Notre interlocuteur de la DGAC d'ailleurs ne dit pas autre chose lorsqu'il reconnaît « *que toutes les mesures réglementaires qui sont prises sont un peu abstraites, et le seul moyen de vérifier finalement que les objectifs sont atteints c'est de regarder les résultats des mesures* ». Par ailleurs, nous noterons que la question de la diffusion des retranscriptions des réunions des CCE n'est abordée que par la représentante de la préfecture de région. Il s'agit pourtant de débats traitant directement des problèmes des riverains. Notre interlocutrice rappelle qu'elles sont consultables dans les maisons de

⁴⁹ Faburel, Guillaume. *Le bruit des avions : évaluation du coût social. Entre aéroport et territoires*. Paris, Ed. Presses de L'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, septembre 2001.

l'environnement concernées, qu'on peut les demander à ADP mais leur diffusion via Internet qui était prévue n'est apparemment pas effectuée. Nous les avons recherchées et ne les avons trouvées sur aucun site susceptible de les retransmettre (ADP, ACNUSA, ministère de l'environnement).

Une meilleure transparence serait-elle assurée par un partage, un partenariat, un droit de regard, dans ce domaine ? La mission de l'ACNUSA peut aujourd'hui garantir ou expliciter certaines informations : « *Tout le monde attend qu'on règle les problèmes. Nous ne réglerons pas les problèmes. Par contre, nous pouvons au moins rétablir un certain nombre de transparences et de discussions claires sur les éléments du problème. Et que dans les différents secteurs où nous intervenons, on arrête la langue de bois, les discours techniciens...* ». L'Autorité a adopté le site Internet comme outil d'information.

2.5. Vers un outil de diagnostic et de gestion des représentations de la gêne dans un système d'acteurs

« Forum hybride »

Au terme de cette analyse du dossier Roissy et en relation avec les parties précédentes de ce travail, nous voudrions énoncer sous forme de propositions les modalités de réflexion et d'actions utiles aux processus de négociation. Ne retenir que les représentations de la gêne dans une perspective de diagnostic et de gestion n'exclut pas le rapport problématique entre bruit et gêne mais ne le considère pas comme le déterminant exclusif de ce que les riverains éprouvent – même si bien évidemment, le bruit des avions en constitue la condition d'émergence. Cet outil que nous cherchons à préfigurer s'apparente aux « forums hybrides », pas seulement sous la forme institutionnalisée que les CCE constituent par exemple, mais de manière beaucoup plus large, tels que Pierre Lascoumes les définit comme « réseaux de connaissances et d'actions triplement hétérogènes :

- quant aux **données** qui y circulent et aux savoirs mobilisés pour les produire et les valider,
- quant aux **acteurs** individuels et collectifs engagés dans les interactions et les décisions,
- quant aux **règles** d'organisation des échanges et de validation des résultats »⁵⁰.

Les trois registres de cette hétérogénéité constitueront la trame de nos propositions. Des aspects pragmatiques de la gestion du bruit et de la gêne sont inclus dans cette approche ; ils participent en effet à l'évolution de la perception et des représentations et à ce titre constituent également des objets d'observation et de théorisation relatifs à la gêne.

Les savoirs – hybridation métrologie, anthropologie

- Métrologie sonore

Les riverains sont enclins à la confiance envers les mesures de bruit, mais ils sont confrontés désormais à de multiples données. La superposition des **indicateurs**, le changement d'indice, l'adoption possible d'un indice événementiel... mettent en évidence la complexité de la question. Il apparaît nécessaire de valider ces indices en référence à la perception des riverains et bien sûr à leur gêne éventuelle. Comment organiser une telle validation en concertation avec les riverains ? Ne peut-on, comme cela se pratique pour les odeurs autour des zones

⁵⁰ Lascoumes, Pierre. *Op.cit.* p.10.

industrielles ou des décharges, solliciter des riverains pour qu'ils observent selon certaines modalités à définir le bruit, les effets du bruit, la gêne...

Isoler le bruit des avions a un sens en fonction de l'émergence et de la signature de ce bruit, mais, et ce en particulier dans les communes éloignées de l'aéroport où le bruit des avions n'est pas très élevé, une **approche globale de l'environnement sonore** serait utile. Comment articuler les mesures de bruit routier et celles de bruit d'avions par exemple pour avoir des résultats significatifs ? Cette conjonction, disent les experts est difficile ; parallèlement, il serait intéressant de renouveler la problématique de la multi-exposition. Dans ce même ordre d'idées, la globalisation de l'approche environnementale se développe. Elle se met en place dans les aéroports selon des normes européennes que les riverains connaissent. Les associations accordent une importance de plus en plus grande à la pollution de l'air.

Des **observatoires du bruit ou de l'environnement sonore** peuvent répondre à de tels objectifs. Créés à l'échelle d'une ville, du département ou de la région, les données qu'ils engrangent permettent en particulier de considérer l'évolution de l'environnement sonore et à ce titre de représenter une garantie pour le citoyen. Selon le représentant de l'ADEME, « *En Ile de France, il n'y a pas vraiment un observatoire du bruit. Donc, créer un observatoire du bruit pour rendre à César ce qui est à César ; le bruit des avions, des routes, par exemple, qu'est-ce qui est gênant dans la ville de Sarcelles, est-ce que c'est Roissy qui en fait le plus, les motards du samedi soir, l'alarme du commerce d'à côté. Il y a vraiment un effort d'explication qui doit porter sur l'ensemble du spectre. Et à partir de là, on verra ce qu'il faut traiter* ». Ne faut-il pas alors réfléchir aux cahiers des charges de ces observatoires du bruit ? Ce cadre ne serait-il pas adapté à l'organisation d'enquêtes régulières auprès d'un panel de riverains comme nous le suggérons plus haut ?

- Effets sur la santé

La question sanitaire est récurrente en matière de bruit des avions⁵¹ et le développement du trafic de nuit lui donne plus d'acuité aujourd'hui. Une étude épidémiologique serait en cours ; un interlocuteur associatif mentionnait un collectif de médecins⁵² qui a mis en place un relevé d'observations, et il y en a sans doute d'autres. L'exemple que citait Rémi Barbier d'un projet de **veille sanitaire** (dans l'Hérault à propos de l'incinérateur de Lunel-Viel) associant associations de médecins et autorités sanitaires est intéressant. Une confrontation des modalités de recueil et des résultats qui ne seraient pas nécessairement divergents pourrait avancer l'état des connaissances et le débat autour de ces questions.

- La gêne

Les enquêtes classiques de gêne menées auprès d'échantillons conséquents ne donnent pas les résultats escomptés en ce sens qu'elles ne permettent pas aux acteurs, et en particulier aux gestionnaires de plates-formes, d'appréhender la gêne. Comment réorienter l'investigation ? Ne convient-il pas de **donner la parole aux riverains autrement que dans le cadre**

⁵¹ Sur cette question, voir Barraqué, Bernard. « *Le bruit des avions est-il négociable ? Une science écran pour une impasse politique ? La rétrospective de la recherche sur la gêne due au bruit et ses indicateurs* », Laboratoire Techniques Territoires Sociétés, décembre 2001.

⁵² Collectif Santé Nuisances Aériennes BP 6 95390 Saint Prix

d'enquêtes classiques ? Les focus groups organisés par Guillaume Faburel⁵³ se sont avérés riches d'enseignement sur la construction territoriale de la gêne.

Au cours de la réunion des responsables environnementaux, ceux-ci déclaraient connaître les plaignants et se demandaient comment accéder aux représentations des autres riverains, ceux qui ne se plaignent jamais. Des sites d'information d'Internet ne peuvent-ils être exploités dans une perspective de diversification des représentations et des préoccupations environnementales et de concertation : faire juger du bien-fondé de certaines opinions et propositions, plus largement faire parler les habitants, etc. ?

- Composantes socio-économiques et urbanistiques de l'environnement aéroportuaire
Nous pensons tout particulièrement à l'évolution des valeurs immobilières, de l'emploi et de l'urbanisation dans les zones concernées. La création d'observatoires dans ces domaines peut favoriser des études fines des tendances repérées et l'élaboration de décisions négociées ; exemple de l'observatoire de l'immobilier à Lyon, de l'emploi autour de Roissy CDG...

Acteurs – hybridation acteurs institués et non institués

Nous avons au cours de ce travail posé la **question de l'accès au débat à d'autres acteurs** que ceux traditionnellement chargés de la représentation d'intérêts : ainsi, dans le cadre des CCE, nous nous interrogeons sur les experts sollicités par les organisateurs du débat autour de la charte de qualité de l'environnement sonore. Qui en a décidé et selon quels critères ? Quelles ouvertures et quelles limites au débat ont été produites par ce choix ?

Nous venons par ailleurs de suggérer l'importance de la **parole riveraine** ; comment la solliciter ? Les sites Internet offrent comme nous le disions une opportunité mais exigent un traitement compétent des données suscitées et recueillies, d'une part parce qu'elles risquent de produire des « débordements » et d'autre part afin de les « mettre en scène » pour qu'elles soient utiles dans la construction d'une représentation collective de la gêne.

Dans la constitution de groupes de riverains, dans la recherche de représentants qui échappent à l'institutionnalisation, nous rappellerons la démarche belge d'**appel public à candidatures** dans la presse suivie bien sûr d'une sélection. Ces démarches supposent une capacité d'évolution et d'adaptation ; on citera l'exemple de négociations menées entre le maire et la population, dès l'amont du projet : l'élargissement du cercle des acteurs n'est pas sans risques, déclare un maire dans une table ronde relative à l'implantation conflictuelle d'incinérateurs d'ordures ménagères : « si le maire ou le président de syndicat, essaie dans un souci d'ouverture d'associer la population dès l'amont, il va voir émerger tout au long du processus des comités, des associations nouvelles qui demanderont également à être intégrées aux débats »⁵⁴.

⁵³ Faburel, Guillaume. *Observation de l'acceptabilité institutionnelle et sociale d'une modalité d'expertise appliquée aux transports : la méthode d'évaluation contingente*. Contrat Prédit, novembre 2000.

⁵⁴ Chalot, Francis (table ronde). *Analyse des négociations autour de l'implantation conflictuelle d'incinérateurs d'ordures ménagères. Rôle des arguments sanitaires*. In, Actes du séminaire *Concertation, décision et environnement*. séance n°2, 4 décembre 2000, p. 23.

Gestion et validation des résultats – énonciation des règles du jeu

- Appropriation, contrôle :

L'**accès à l'information et la compréhension des résultats** fournis par les gestionnaires des plates-formes constituent des objectifs à poursuivre à différents niveaux :

- rechercher les **outils d'expression** ad-hoc des informations,
- participer au **choix des stations de mesures de bruit** et assurer le contrôle des mesures,
- organiser l'**accès à l'information** pour les riverains qui ne siègent pas dans les comités institutionnalisés, par le biais d'Internet par exemple.

- Implication des acteurs

La **contre-expertise** s'inscrit dans le prolongement de ce qui précède. Elle apparaît de plus en plus nécessaire mais son développement est freinée par le manque de budgets ; des solutions doivent être envisagées – nous pensons en particulier aux CCE dont les membres intéressés par la recherche d'autres solutions que celles proposées ne disposent pas de financement.

Il serait fécond d'encourager le **partenariat entre différents acteurs et organismes** dans la production des connaissances.

D'un point de vue pragmatique et à titre d'exemple, rappelons que les représentants associatifs peuvent être invités à participer à des colloques et aux événements qui marquent la vie d'un aéroport – voir Nice-Côte d'Azur.

- Gestion temporelle

Cet aspect apparemment mineur se révèle très important dans la gestion des rapports avec les riverains : comment organiser la prévention (vols de nuit non prévus par exemple) qui favorise une meilleure acceptation du bruit?

En outre, comme nous l'avons vu à propos des dispositifs de concertation, la **gestion des réunions** fait partie des règles du jeu à mettre en place pour assurer leur fonctionnement et leur crédibilité : prévision des dates, envoi des documents à l'avance, etc.

Cette présentation succincte d'un outil de diagnostic et de gestion de la gêne met en évidence l'interaction permanente entre les registres considérés ainsi que les deux logiques qui caractérisent l'hybridation des contenus dans chacun de ces registres.

D'un côté nous avons affaire à ce qui relève d'une **approche métrologique et représentative** :

- évaluation du bruit et de la gêne,
- acteurs institués,
- règles qui prennent une valeur normative.

De l'autre, nous avons plutôt affaire une **approche anthropologique et expressive** :

- intérêt pour l'environnement sonore et les ambiances
- habitants ordinaires,
- règles comme moyens d'expression.

Objets de négociation et principes de négociabilité

La notion de négociation comporte l'idée d'un compromis où chacun des acteurs, sous la pression de l'autre, peut estimer qu'il n'est pas lésé ; c'est alors en termes d'échange qu'elle est considérée. Dans le domaine du bruit des avions, des contreparties au dommage sont-elles concevables ? Pouvons-nous parler de négociabilité ? Quelles sont les réponses de nos interlocuteurs à la question : le bruit des avions est-il négociable ?

Droit à polluer

Cette question a choqué ceux de nos interlocuteurs qui l'envisagent comme un droit à polluer. Cette notion peut apparaître « réaliste » mais « amoral », qu'il s'agisse du bruit des avions ou d'autres pollutions : « *La négociation, il n'y a pas d'argent à la source, c'est autre chose, c'est constant la négociation, ça se passe au plan national* » (représentante de la Préfecture IDF). Par ailleurs, avec cette question dira un de nos interlocuteurs, le bruit devient « inéluctable » et finalement reconnaître le caractère négociable du bruit reviendrait à entériner la situation sonore et ne garantirait pas pour autant sa maîtrise. Un élu développe ce point de vue : « *Je ne sais pas trop ce que ça veut dire la question... Est-ce qu'on peut faire du bruit en échange de moyens financiers, en échange des emplois, c'est ça ? on a créé un Fonds de compensation des nuisances sur Roissy et sur Orly, avec un début de péréquation des richesses créées par l'aéroport, donc des retombées pour les villes qui subissent les nuisances. Est-ce qu'à partir de là, cela veut dire que nous devons accepter l'aéroport, que nous devons accepter une croissance non maîtrisée (...) Moi je pense que le retour vers les villes en termes d'emplois pour les habitants ou en termes de richesse fiscale, c'est un retour qui n'est qu'un juste retour des choses* ». **Ces opinions sont défavorables à un marchandage qui légitime un droit de faire du bruit.**

Compensation financière

Les deux représentants d'association que nous avons rencontrés ne rejettent pas l'idée de la négociabilité du bruit. Ils la conçoivent pour ceux qui vivent à proximité de l'aéroport et subissent un vrai préjudice : « *Il y a ceux auxquels on a fait subir des nuisances pas possibles, comme Gonesse, Goussainville, ils en ont plein les oreilles, il est logique qu'ils demandent une compensation financière* ». Les autres, disent-ils, ceux qui sont dans « la zone grise » ne veulent pas négocier leur tranquillité.

Cette compensation peut prendre la forme d'une **indemnisation immobilière** : « *les gens qui doivent vivre dans ces endroits-là, je crois qu'il faut leur laisser le choix, et c'est peut-être là la négociation, de dire « Moi je n'accepte pas cette solution, pour moi c'est insupportable, donc je préfère partir », et à ce moment-là la négociation se fait sur l'indemnisation qu'on lui offre, c'est-à-dire la différence entre ce que le marché lui offre et ce qu'intrinsèquement son bien vaut. Jusque là ça ne s'est jamais discuté, ce problème-là* ».

L'**aide à l'insonorisation**, qui nous l'avons vu peut être considérée comme « un droit à réparation » ou bien comme une « indemnisation » représentent aussi une compensation financière aux yeux des riverains. Une **baisse des impôts locaux**, déjà envisagée, est mal acceptée par les élus qui devront la compenser et par les citoyens qui pensent que si on diminue leurs impôts d'un côté, on les augmentera de l'autre.

Répartition dans le temps et dans l'espace

Cet aspect revêt une acuité particulière avec la création du troisième aéroport. On assiste actuellement à une mobilisation riveraine plurielle dont les mots d'ordre se contrarient : d'un côté, de nombreux riverains de Roissy CDG regroupés en faveur du troisième aéroport et de l'autre, des riverains potentiels, beaucoup moins nombreux qui refusent l'installation de ce troisième aéroport (manifestations organisées le 12 novembre 2001 avant l'annonce par le gouvernement du choix du site du troisième aéroport). Deux questions se posent : d'une part, allons-nous vers une **globalisation de la nuisance** qui confortera la tendance à une extension spatiale du bruit, à un bruit continu, diffus, avec moins d'émergence (ainsi les avions font moins de bruit) ; d'autre part, qu'en est-il du **partage de la nuisance** ?

Qualité de vie

« *La compensation n'est pas forcément financière, elle peut être une compensation en matière de qualité de vie ; que les gens quelque part sentent que la ville dans laquelle ils vivent est agréable. C'est peut-être cela qui peut rendre plus acceptable, disons, la gêne* ». Cette proposition de notre interlocuteur de l'ADEME se situe au niveau de la relation que les riverains entretiennent avec leur territoire. Elle n'exclut pas ce que certains acteurs du transport aérien préconisent : un aménagement judicieux de l'espace permettant l'implantation d'activités dans les zones les plus bruyantes, mais elle l'ouvre à la dimension environnementale. C'est avec chaque commune qu'il faudrait travailler à l'élaboration « *d'espèces de plans de qualité de vie urbaine* ». Une telle démarche peut répondre indirectement à la demande de considération des riverains qui associent aux nuisances dues aux avions la dégradation de leur environnement – qui de fait se paupérise. La notion de compensation qui, à notre avis, enferme toujours dans la dualité l'objet et sa réparation, entendue en ce sens, a des chances de s'estomper au profit d'une appréciation globale de l'environnement dans lequel le bruit est une composante parmi d'autres.

Négociation du trafic

Mais, ces compensations possibles des effets multiples de la proximité de l'aéroport et notamment de la gêne due au bruit ne peuvent calmer les revendications sur le trafic lui-même. Le plafonnement du bruit n'est-il pas un signe de négociation, demande la représentante d'Air France ? Sans doute et sans contrepartie officielle (les créneaux horaires ne sont-ils pas négociés entre les compagnies et ADP ?), cette limitation est un signe de reconnaissance de la demande riveraine ; toutefois, nous savons que l'indicateur annuel de bruit ne peut satisfaire les riverains ; « *ce qu'attendent les riverains et les élus, c'est une négociation sur le bruit réellement mesuré et sur le nombre de mouvements* ». C'est bien au nom du dommage que la négociation peut d'abord se concevoir. Dans le contexte actuel, toutefois, la négociation du trafic en termes stricts d'échange et de contreparties n'est-elle pas envisageable ? Les engagements de l'Etat n'étant pas tenus, l'interdiction des vols de nuit devient négociable, nous dit-on.

Sans la reconnaissance ferme de limites du trafic, rien n'est vraiment négociable ; les mesures de compensation évoquées ci-dessus apparaîtront comme **des mesures palliatives** et resteront sans effet réel sur la représentation de la gêne ; par exemple, l'insonorisation peut améliorer le niveau sonore, l'hiver, mais elle n'empêche pas le rejet du bruit des avions et la permanence de la gêne. Comme nous le notions à propos des orientations de la gestion du bruit des avions, le renouvellement des flottes, les mesures d'exploitation ponctuelles, le troisième aéroport, etc., **ne se substituent pas à la délimitation du trafic**.

CONCLUSION

Dans la perspective pragmatiste que nous nous sommes fixée, à savoir le diagnostic et la gestion de la gêne due au bruit des avions, les résultats de notre travail légitiment la problématique des représentations de cette gêne. Les analyses de différents corpus discursifs montrent en effet les limites et les ouvertures du champ de ces notions que les acteurs concernés sont amenés à produire et renouveler. Dans le domaine du bruit aérien, la dissymétrie des rapports entre les acteurs est telle que les processus de concertation mis en œuvre, en particulier au sujet de la décision d'extension de l'aéroport Roissy CDG, peuvent apparaître comme une « mascarade » pour des représentants de riverains. Cependant, la concertation menée dans le cadre des politiques publiques relatives au bruit des avions constitue la toile de fond évaluative de ce travail : le recours à la concertation depuis plusieurs années ouvre-t-il le champ des représentations et peut-il modifier l'approche du diagnostic et de la gestion de la gêne ? En outre, s'interroger sur le degré de concertation dans ce domaine, revient à se demander si, dans les années qui viennent, un renouvellement de la problématique du bruit et de la gêne telle qu'elle s'est toujours traduite dans les politiques est probable.

Préambule - Roissy CDG et les autres aéroports - une question d'échelle

Au terme des différentes enquêtes que nous avons menées, nous ne pouvions que constater la disparité d'échelle entre les trafics diurne et nocturne de Roissy CDG et celui des autres sites. Les acteurs réunis sur la question de la gestion environnementale et en particulier sonore de plusieurs aéroports faisaient également ce constat, attentifs à la politique environnementale d'ADP et soucieux également de chercher leur propre voie pour améliorer les relations entre l'aéroport et les riverains. Deux observations permettent toutefois de situer les résultats qui vont suivre :

- d'une part, l'importance du contexte local dans les relations entre les riverains et l'aéroport relativise toute comparaison et exige une approche quasi monographique des sites,
- d'autre part, les mesures prises affichent une volonté de concertation et supportent à ce titre la comparaison.

1. Cadrage des représentations et limites de la concertation

Des dispositifs de concertation : une importance relative

Quel rôle peuvent jouer les Commissions consultatives de l'environnement, « forum institutionnalisé » selon les termes de Pierre Lascoumes, dans les situations conflictuelles qui ont pour ressort essentiel l'augmentation rapide du trafic aérien ? A la lecture des comptes-rendus de CCE de Roissy CDG, ces instances constituent un **lieu d'informations, rétrospectives et prospectives**, fortement géré par ADP et la DGAC. Une mise en scène « policée » masque difficilement la violence contenue du discours des opposants au lobby aérien (élus et riverains). A l'échelle nationale, les CCE ont été réactivées pour l'**élaboration de « chartes »**, mais leur potentiel de concertation apparaît modeste : en effet, ces documents formels ne parviennent pas à prendre en compte les oppositions exprimées au cours des débats et portent sur des mesures n'ayant pas d'incidence sur les revendications fondamentales des riverains. En revanche, à côté de ce dispositif « cadré » dont la lourdeur institutionnelle freine la réactivité, des groupes informels se mettent en place, négocient des protocoles d'accord qui ont valeur d'engagement – Strasbourg et Nice Côte d'Azur par exemple – et organisent le débat sur les différentes problématiques de la gestion environnementale.

La concertation multiforme est toujours liée au contexte local : modalités d'émergence du conflit, acteurs mis en présence, image de l'aéroport qui l'emporte sur les efforts des gestionnaires, etc. **Les CCE, récemment modifiées par la loi, acquièrent plus de compétences et donnent désormais des avis.** Une fois leurs règles du jeu clairement établies – rythme, animation, formalisation, financement, etc. – que la loi définit en partie mais qui doivent être précisées à l'échelle locale, les CCE peuvent-elles constituer un dispositif assez souple et en même temps suffisamment organisé pour faire avancer le débat relatif au bruit des avions ? Elles représentent bien une instance de délibération qui contribue à la mise en scène officielle des rapports de forces inégales et de la confrontation des représentations du bruit et de la gêne. Mais, le doute subsiste : ont-elles la possibilité de déstabiliser le système d'acteurs ou bien ont-elles vocation à le maintenir dans ses prérogatives ? Le recours à la manifestation sur la voie publique ou à la procédure judiciaire n'est-il pas plus efficace pour infléchir les rapports de forces et aboutir à des accords plus favorables aux riverains ?

Reproduction des logiques d'acteurs

Les acteurs du transport aérien – dans lequel nous incluons la DGAC qui met en place techniquement et jusqu'à récemment silencieusement, le développement du trafic – défendent avec vigueur leurs intérêts d'autant que le contexte leur est favorable. La prise en compte de l'environnement devient certes une obligation mais ne menace pas vraiment les logiques de développement poussées aux extrêmes limites de l'acceptabilité par les riverains.

Comment les **représentations du bruit et de la gêne** entrent-elles dans l'argumentation des intérêts divergents des acteurs en présence ? Différents registres situent la relation entre les deux sur un axe dont les deux pôles seraient le bruit défini par des indicateurs quantitatifs comme celui de « bruit annuel » qui prend aujourd'hui valeur de paradigme et le dommage qui correspond à « *la gêne réellement subie* ». Entre les deux se situerait le registre normatif qui traduit la nécessité d'une objectivation tenant compte des deux autres pôles. Aucune discussion entre les parties ne serait possible sans ce registre. Ces trois référents sont au cœur des débats sur le bruit, montrent bien les enjeux opposés des acteurs et s'imbriquent dans

l'expression normative ; celle-ci est fixée et appréciée selon les trois critères social, technique et réglementaire – le premier s'enracine dans l'acceptabilité d'un indice et des modalités temporelles et spatiales du trafic, le deuxième vise à la faisabilité du respect des niveaux de bruit prescrits, le troisième fixe les limites du trafic (plafonnement et mesures d'exploitation), des plans d'exposition au bruit (PEB) et celles de la gêne sonore (PGS).

PEB et PGS actualisent les représentations spatiales de la gêne : le premier influence le devenir urbanistique des communes, le second définit le périmètre d'éligibilité des riverains pouvant bénéficier de l'aide à l'insonorisation. Il est clair que les compagnies aériennes et ADP cherchent à exercer leur activité sans être inquiétés et optent pour un périmètre large que les élus, aujourd'hui, ne remettent plus en question comme à la fin des années 80 lorsque les nuisances étaient moindres et autorisaient encore un discours du développement urbanistique. Pour les acteurs du transport aérien, les ajustements du calcul du bruit et de l'évaluation de la gêne entraînent des efforts de renouvellement des flottes, un financement de l'aide, etc. En revanche, ces efforts doivent être logiquement compensés par la « paix sociale ». Pour les élus, les problèmes sont d'ordre territorial ; ils s'inquiètent du devenir de leur commune et des centres-bourgs et agissent pour obtenir une meilleure répartition des retombées économiques de l'aéroport. Quant aux riverains, leurs exigences concernent l'arbitraire des limites du PGS et l'absence de réponse au problème de la gêne des riverains éloignés.

Absence de négociation : « vanité » de la concertation

A la complexité et à l'abstraction des indicateurs fournis par ADP et la DGAC, les représentants associatifs et les élus opposent le critère du nombre de mouvements, en particulier du nombre de mouvements nocturnes, et réclament des mesures de bruit pour évaluer et négocier le bruit acceptable. « On nous propose un indicateur global de bruit jour et nuit, et on nous propose de plafonner le bruit. Dans ce domaine, ce qu'attendent les riverains et les élus, c'est une négociation sur le bruit réellement mesuré et sur le nombre de mouvements par an », déclare un élu lors de la CCE du 12 octobre 1998. Le cas de Roissy n'est pas éloigné des autres cas : sans des limites clairement posées – c'est-à-dire en termes compréhensibles pour n'importe quel riverain – toutes les propositions d'amélioration sans être irrecevables resteront peu significatives. La représentation première de la relation bruit-gêne qui peut légitimer les autres et constituer la base d'une négociation ultérieure est la projection du trafic réel, au fil des années. Encore faut-il que les engagements pris par les pouvoirs publics apparaissent fiables ; en effet, la limitation à 250 000 mouvements du trafic d'Orly n'est-elle pas réversible dans un contexte de développement rapide du transport aérien et de la pression des élus qui constatent la diminution des retombées économiques ? De même, l'engagement à ne pas dépasser les 55 millions de passagers sur Roissy à l'horizon 2010 n'est-il pas presque atteint ? **L'incertitude des projections à moyen et long termes du trafic aérien est un point crucial du débat.**

L'absence d'une marge de manœuvre réelle dans l'amélioration de l'environnement sonore des riverains dénonce ce qu'on peut appeler la « vanité » du dispositif de concertation. Les CCE n'ont certes pas vocation à la négociation – leur titre d'ailleurs se situe en-deçà de la concertation – mais conduisent les élus et les représentants de riverains à rechercher les failles des décisions déjà prises pour alimenter le débat. L'affrontement des logiques se referme dans l'impossibilité de modifier la situation.

2. Une dynamique timide de la concertation

Exigence d'information – mise en cause du principe de « transparence »

La CCE de Roissy CDG, au cours des réunions successives à la fin des années 90 (en particulier, en 1998, année de l'élaboration de la charte de qualité de l'environnement sonore), devient **lieu de débats**. Cela se traduit, de la part des représentants associatifs et des élus, par l'offensive des discours à l'encontre des acteurs du transport aérien et par l'appropriation des logiques imposées en vue de mieux les combattre. S'il apparaît difficile dans le domaine du bruit des avions de produire des données dans le cadre de contre-expertise – d'une part leur financement est difficile et d'autre part, peu d'organismes indépendants sont capables de produire des données à l'instar de celles fournies par la DGAC. Cette situation explique que **l'accès aux informations** détenues par les acteurs du transport aérien constitue un enjeu majeur des démarches de concertation. La charte de qualité de l'environnement sonore pourrait être évaluée davantage sur les débats qu'elle a autorisés et sur l'exigence de connaissance et de « transparence » de la part des représentants de riverains plutôt que sur des résultats appelés « mesurette » par ces derniers. Une appropriation de ces données par l'ensemble des acteurs en favoriserait le suivi, conduirait à une reconnaissance d'indicateurs prenant sens par le débat plus que par une validité technique absconse et appellerait à d'autres traductions du bruit et de la gêne (nouvelles bases cartographiques notamment).

De leur côté, les gestionnaires d'aéroports cherchent à établir une relation de « proximité » avec les riverains et à cet effet, depuis plusieurs années, développent la « transparence » : publications, réunions dans les communes, réponses aux plaintes... Cette nouvelle approche oblige les gestionnaires à en établir les règles : quelle information, comment, vers qui ? L'impact de cette transmission d'informations est en relation directe avec l'image de l'aéroport perçue par les riverains. L'adoption du principe de « transparence » ne suffit pas à rétablir la confiance (ADP) ou à l'établir lorsque le contexte évolue brutalement (Toulouse-Blagnac, Lyon-Saint-Exupéry, Liège-Bierset). Et, c'est bien le sens de ce principe qui est ici questionné. Les débats des CCE montrent que la transmission d'informations nécessite mise à plat, éclaircissements, discussions des données. La crédibilité s'acquiert avec l'intelligibilité. Les débats des CCE montrent que la transmission d'informations nécessite mise à plat, éclaircissements, discussions des données. La crédibilité s'acquiert avec l'intelligibilité. Jusqu'où donc va la « transparence » des gestionnaires d'aéroports vis-à-vis des riverains qui eux ne sont pas en position de débattre lorsqu'ils reçoivent le bulletin de l'aéroport ? Elle reste bien en-deçà de la **transparence réelle** qui devrait répondre à la demande de connaissance des riverains : *« il faut que les riverains sachent à quelle sauce ils vont être mangés et qu'on arrête de leur raconter des salades ou de leur donner une version édulcorée des faits »*.

Concertation : des avancées réelles ou illusives ?

D'une certaine manière, les acteurs n'ont pas à se demander s'ils sont prêts à poursuivre ce qui ressemble à de la concertation. Plus ou moins cyniques ou plus ou moins naïfs à l'égard de celle-ci, ils sont impliqués et y participent. « Jouer le jeu », alors que les solutions sont en partie du côté de l'Europe comme le disent certains, c'est s'inscrire dans une tendance qui conduira vers des processus négociés. Le temps de la rationalité univoque est terminée ; désormais, elle se décline et se disperse dans différentes procédures et instances plus ou moins formelles qui devront tenir compte des « débordements » traduisant l'évolution des

représentations du bruit et de la gêne.

Même si plusieurs acteurs ont regretté l'interruption des réunions de la CCE de Roissy CDG qui semblait mettre un terme à une dynamique lancée lors de l'élaboration de la charte, on pense que « l'apprentissage d'un langage commun » est bien amorcé. La première réunion de la CCE conforme aux nouvelles dispositions réglementaires en atteste : pluralité des représentations contradictoires et interactions nouvelles entre les acteurs sont à l'œuvre. En outre, les responsables environnementaux de différents aéroports de province évoquent l'association des riverains au choix et au contrôle des stations de mesures de bruit. Une telle démarche va dans le sens d'une concertation de la gestion du bruit.

Logique métrologique

Ces résultats montrent à la fois l'**importance de l'association des dimensions cognitive et délibérative dans l'approche de la gêne**. Toutefois, nous constatons que la logique métrologique circonscrit le débat et ne peut être occultée. Manuel Péria_uz ne constate-t-il pas au terme de son analyse des entretiens réalisés auprès de riverains d'Orly et Roissy CDG que les fortes intensités rendent un peu moins vrai ce qu'il a observé depuis longtemps à propos d'autres sources de bruit, à savoir que « les significations du monde sonore et du bruit sont plus importantes que ses intensités »⁵⁵. Nous soulignerons que la mesure du bruit, revendiquée par les riverains cherchant à exprimer « *la gêne réellement ressentie* », ouvre des perspectives pour approfondir le langage commun relatif à la gêne. La gestion de la gêne nécessite d'autres perspectives que celles de la traduction normative des représentations de la relation bruit-gêne (par exemple, les débats portant sur la revitalisation des bourgs).

Aujourd'hui, la notion de gêne constitue un horizon problématique justifié par les revendications des uns – riverains qui réclament une diminution du trafic – et par les actions des autres – gestionnaires qui souhaitent avoir un référent fiable dans la gestion du bruit. Paradoxalement, les acteurs déçus par les résultats de l'enquête de gêne menée autour de Roissy CDG et d'Orly n'abandonnent pas la perspective de son évaluation. Les gestionnaires d'aéroports sont d'ailleurs prêts à poursuivre des enquêtes pour mieux appréhender ce qui leur échappe : le vécu des riverains et en particulier de ceux qui ne se plaignent pas.

Au terme de ce travail, le discours des acteurs rencontrés – qu'il s'agisse des responsables environnementaux de différents aéroports ou des acteurs impliqués dans le dossier de Roissy CDG – ainsi que les comptes-rendus des CCE de Roissy CDG témoignent d'une évolution des représentations du bruit et de la gêne. Cette évolution s'effectue dans la nécessaire écoute des autres. Nous pouvons cependant repérer deux lacunes :

- la concertation semble mettre à l'écart les riverains concernés au premier chef ;
- une hyper sensibilisation environnementale en termes de nuisances se développe et exclut toute autre représentation environnementale au sens de connaissance du lieu et des pratiques qui s'y développent.

⁵⁵ Peria_uz Manuel. *Le bruit des avions est-il négociable ? Analyse secondaire de 84 entretiens qualitatifs issus de trois pré-enquêtes psychosociologiques de 1998 portant sur le vécu des situations sonores par les riverains des aéroports d'Orly et de Roissy CDG*. Intervention Psychosociologique et Sciences Humaines Appliquées, mai 2001.

Ce qui nous conduit à envisager un **outil de diagnostic et de gestion des représentations de la gêne dans un système d'acteurs** qui, sans délaisser les orientations en cours, les ressaisirait dans des perspectives plus larges :

- d'une part, il s'agit alors d'inventer de nouvelles procédures afin d'accéder à une parole habitante qui est non représentée et d'élargir ainsi le système d'acteurs,
- d'autre part, de sortir de l'opposition entre les registres de la technique et du vécu des riverains et d'appréhender leur rapport au territoire.

3. Vers la négociation du bruit des avions

Organisation d'un « forum hybride »

Comment solliciter le « débordement » des notions pour enrichir l'approche « cadrée » de l'action ? Il s'agit, dans cette période où les logiques des acteurs ne sont plus seulement défensives, d'intégrer dans le débat sur la gêne due au bruit des avions les composantes complexes de cette dernière ; ce qui suppose de prévoir le passage de l'expression de la gêne à l'élaboration de représentations collectives dans lesquelles la dimension locale serait prise en compte. L'outil envisageable pour répondre à ces objectifs s'apparente aux « forums hybrides », pas seulement sous la forme institutionnalisée (par exemple, les CCE), mais de manière beaucoup plus large, tels que Pierre Lascoumes les définit comme « réseaux de connaissances et d'actions triplement hétérogènes »⁵⁶. L'hybridation se conçoit entre les trois registres mobilisés, mais elle est également agissante à chacun des niveaux :

- **savoirs** : à l'approche métrologique du bruit, on peut associer une approche anthropologique de l'environnement sonore,
- **acteurs** : à côté des acteurs institués, représentants impliqués dans la gestion des conflits, les habitants ordinaires ont une connaissance et une adaptation *in situ*,
- **règles** : nous distinguerons celles qui prennent une valeur normative et toutes les règles du jeu qui favorisent l'expression et l'accès à l'information.

Renouvellement des démarches de diagnostic

Des **observatoires du bruit ou de l'environnement sonore** dont les missions sont à redéfinir, panel de riverains impliqués dans une observation régulière, réunions d'acteurs à l'échelle locale afin de mettre en place une meilleure prévention de la gêne, outils interactifs qui provoquent l'expression..., tels sont quelques-uns des outils adaptés aux différents axes de recherche qu'ils soient d'ordre métrologique ou anthropologique.

Dans le prolongement de ce qui précède nous privilégierons les études et recherches qui n'abordent pas la gêne frontalement et peuvent pourtant donner contenu et sens à cet objet indéfinissable. Il ne suffit d'arriver à l'improviste chez les gens comme l'imaginent certains acteurs pour appréhender la réalité riveraine ; il s'agit d'établir le questionnement sur des thèmes qui intègrent nécessairement le rapport construit à l'environnement bruyant. Nous évoquerons les méthodologies du Cresson mises à l'épreuve sur différents terrains et auprès de populations diverses : parcours commentés et observations récurrentes⁵⁷ permettent en

⁵⁶ Lascoumes Pierre. *Op.cit.* p.10.

⁵⁷ Grosjean Michèle, Thibaud Jean-Paul. *L'espace urbain en méthodes*. Marseille, Parenthèses, 2001 ; voir les articles de :

- Amphoux Pascal. L'observation récurrente

effet de connaître aussi bien le sens et les pratiques du territoire que les éléments de dysfonctionnement et de disqualification occultés par la question de la nuisance sonore. Nous citerons également le recours aux focus group pratiqué récemment : le bruit des avions y apparaît fortement lié à la relation au territoire et invite à prolonger l'investigation⁵⁸. Ces méthodes n'invalident pas les plus classiques mais elles s'avèrent, dans ce domaine, adaptées aussi bien à des recherches fondamentales qu'à des études ponctuelles en vue de résoudre des problèmes locaux. C'est bien cette **dimension locale et contextuelle** que nous tenons à mettre en avant pour éviter de tomber dans l'évocation du non lieu que représenteraient finalement l'aéroport et son environnement proche et pour favoriser l'émergence d'une gestion concertée.

Il ne s'agit donc ni de diluer ni de relativiser l'objet « bruit des avions » mais de le concevoir dans un champ plus large qui associe la perception et l'appréciation d'un environnement défini en termes physiques, spatiaux, territoriaux.

Des logiques de négociation en vue de la gestion de la gêne

« Le bruit des avions est-il négociable ? » A cette question posée en amont de notre travail, il est possible de répondre en suggérant des logiques de négociation qui ne s'excluent pas et révèlent la diversité des représentations de la gestion de la gêne indépendamment de tout jugement de valeur.

Logique métrologique – valeur cognitive : elle apparaît toujours importante dans la recherche des seuils d'acceptabilité de la gêne qui guident la réglementation ; certains objets, comme les trajectoires, la fréquence des vols, le nombre de mouvements, l'occurrence temporelle (jour/nuit), etc., y gagneront peut-être en potentialités de concertation.

Logique de compensation – valeur financière : celle-ci est la plus souvent évoquée par les acteurs. Cette question « le bruit des avions est-il négociable ? » entendue dans le sens de l'échange ou de la contrepartie financière est restrictive et choquante pour certains, ce qui n'empêche pas de concevoir une compensation financière dans le cadre d'une politique d'indemnisation immobilière ou encore de rachat des maisons les plus proches de l'aéroport.

Logique d'information – valeur sociale : elle concerne l'accès à l'information dont nous avons vu l'importance. Elle est fondée sur la reconnaissance des riverains. Il ne suffit pas de transmettre des données, encore faut-il favoriser leur appropriation.

Logique de détournement – valeur symbolique : nous pensons ici à l'exemple du billet d'avion gratuit mis à disposition des riverains, en particulier de ceux qui ne l'ont jamais pris ; nous citerons également l'exemple du musée des transports à Luzerne qui a une valeur symbolique nationale.

-
- Augoyard Jean-François. L'entretien sur écoute réactivée
 - Thibaud Jean-Paul. La méthode des parcours commentés

⁵⁸ Voir à cet égard Faburel, Guillaume. Le bruit des avions comme facteur de révélation et de construction territoriale. Article à paraître dans *Espaces géographiques*. Le bruit des avions pourrait être « une fenêtre d'observation de l'ancrage territorial et de ses contours géographiques », écrit Guillaume Faburel

Logique contextuelle – valeur territoriale : cette logique offre un champ d’actions très large. Elle prend en compte la qualité de vie des riverains, le rapport actif à leur territoire et l’aménagement du territoire.

GLOSSAIRE

ACENAS	Association contre l'extension et les nuisances de Satolas
ACNUSA	Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.
ADP	Aéroports de Paris
ADVOCNAR	Association de défense du Val d'Oise contre les nuisances aériennes
APPM	Avant-projet de plan masse
AREC	Association pour le respect de l'environnement et du cadre de vie
CAPSSA	Comité d'Action pour la suppression des survols abusifs
CCAR	Commission consultative d'aide aux riverains
CCE	Commission consultative de l'environnement
CNDP	Commission Nationale de Débat Public
CNPN	Commission nationale de prévention des nuisances
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DIC	Dispositif d'information et de concertation
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DNA	Direction de la navigation aérienne
DUCSAI	Démarche d'Utilité Concertée pour un Site Aéroportuaire International
DUP	Décret d'utilité publique
ILS	« Instrument landing system » : système de guidage radio-électrique
MLS	« Microwave landing system » : système d'atterrissage à ondes courtes
MNLE	Mouvement National de Lutte pour l'Environnement
PEB	Plan d'exposition au bruit
PGS	Plan de gêne sonore
SBA	Service des bases aériennes
UCCEGA	Union des Chambres de Commerce et de Gestion des Aéroports
UFCNA	Union française contre les nuisances aériennes

Annexe 1

Aéroport international de Genève⁵⁹

L'AIG est depuis le 1^{er} janvier 1994 un établissement autonome de droit public. En contrepartie de la mise à disposition par l'Etat de Genève des biens immobiliers et équipements lui appartenant en vue de l'exploitation de l'aéroport, l'établissement assume la charge des frais financiers encourus par l'Etat à leur sujet, de même qu'il assume l'amortissement de ses biens propres. L'AIG est au bénéfice d'une concession fédérale d'exploitation octroyée par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Il n'est pas bi-national comme l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

Les dispositions de protection contre le bruit dû au trafic aérien étaient régies par le plan des zones de bruit institué conformément à la loi sur la navigation aérienne. Les plans des zones de bruit de l'aéroport de Genève, mis à l'enquête publique en 1979, ont acquis force obligatoire le 2 septembre 1987 (après une large consultation et près de dix ans de procédures). En fonction de l'indice de gêne « NNI » (Noise Number Index), 3 zones figuraient dans les plans : la zone A impropre à des constructions autres qu'aéroportuaires, la zone B pouvant recevoir des bâtiments d'activités et la zone C où la construction de logements était possible moyennant des mesures d'insonorisation.

Conformément à la loi sur la navigation aérienne, la restriction de la propriété foncière par le plan des zones de bruit a ouvert le droit, le cas échéant, à une indemnité si elle équivalait dans ses effets à une expropriation des droits de voisinage. Dans son arrêt de principe du 12 juillet 1995, le Tribunal fédéral (TF) a jugé que si les conditions de prévisibilité, spécialité et gravité du dommage sont acquises, les propriétaires peuvent prétendre à une indemnisation financière et en nature (insonorisation). En ce qui concerne les demandes d'indemnisation traitées dans le cadre fixé par le TF, sur les 150 cas inventoriés (satisfaisant les critères fixés par le TF), une centaine ont été résolus à ce jour, les 50 cas restant sont en bonne voie de règlement. A propos des montants des indemnités, ils se répartissent entre environ 50 Mio CHF d'indemnités financières et 10 Mio CHF à titre d'indemnités en nature.

⁵⁹ Présentation de l'aéroport par M. Pocceco, chef de service de lutte contre le bruit

Dans un souci d'unification du droit, le Conseil fédéral a décidé de faire figurer les dispositions de protection contre le bruit dû au trafic aérien dans l'Ordonnance sur la protection contre le Bruit (OPB), une ordonnance d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement.

Depuis le 1^{er} mai 2000, le nouveau système est en vigueur et les plans des zones de bruit « NNI » abolis.

Le nouveau système consiste à :

- caractériser les types d'utilisation du sol par rapport au degré de sensibilité au bruit (DS).
 - DS I : zones de détente particulièrement calmes,
 - DSII : quartiers résidentiels calmes (par exemple villa),
 - DS III : quartiers mixtes de logements et d'activités peu bruyantes,
 - DS IV : quartiers bruyants avec activités à fortes nuisances sonores ;
- consigner dans un cadastre de bruit les immissions de bruit autorisées (dans quels périmètres sont tolérées quelles nuisances sonores) ;
- en déduire, dans chaque périmètre et selon les valeurs limites d'exposition au bruit fixées à l'annexe 5 de l'ordonnance précitée, les possibilités de planifier et d'autoriser de nouvelles constructions, ainsi que les mesures à prendre pour insonoriser les bâtiments existants trop exposés au bruit dû au trafic aérien.

Par décision du 30 mai dernier, le Conseil fédéral a adopté une nouvelle annexe 5 à l'OPB fixant les valeurs limites pour le bruit dû au trafic aérien des aéroports civils :

Valeurs limites d'exposition pour la journée (06 à 22 heures), en L_r [dB(A)]

Degré de sensibilité	Valeur de planification	Valeur limite d'immissions	Valeur d'alarme
I	53	55	60
II	57	60	65
III	60	65	70
IV	65	70	75

Valeurs limites d'exposition pour la première (22 à 23 heures), la deuxième (23 à 24 heures) et la dernière heure de la nuit (05 à 06 heures), en L_n [dB(A)]

Degré de sensibilité	Valeur de planification	Valeur limite d'immissions	Valeur d'alarme
I	43	45	55
II	47/50¹	50/55¹	60/65¹
III	50	55	65
IV	55	60	70

¹ Les valeurs plus élevées sont applicables pour la première heure de la nuit (22 à 23 heures).

- Valeur de planification : si cette valeur est dépassée, il n'est plus possible d'y créer de nouvelles zones à bâtir ni d'équiper des zones existantes.
- Valeur limite d'immission : valeur au-dessus de laquelle il faut diminuer le niveau de bruit ou, si c'est impossible, ne plus autoriser la construction de locaux sensibles au bruit dans le périmètre concerné.

- Valeur d'alarme : valeur à partir de laquelle il faut prendre de mesures urgentes d'insonorisation des constructions

L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) est l'autorité compétente pour l'établissement du cadastre de bruit autour de l'aéroport. Ce cadastre devrait être établi dans le courant de l'année 2002.

Les compétences et procédures en matière de concession d'exploitation et de règlement d'exploitation sont régies par la loi fédérale sur l'aviation et les dispositions de l'Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique. Dans le cadre du renouvellement de la concession fédérale d'exploitation de l'AIG dont l'échéance prenait fin le 31 mai 2001, le dossier de demande comprenant notamment le rapport d'impact sur l'environnement ainsi que le règlement d'exploitation de l'AIG a été mis à l'enquête publique. Les communes suisses et françaises intéressées et les parties concernées ont eu là l'occasion d'intervenir auprès de l'OFAC pour manifester leurs oppositions. Par décision du 31 mai 2001, le DETEC et l'OFAC ont respectivement octroyé à l'AIG pour une durée de 50 ans la concession fédérale d'exploitation et approuvé le règlement d'exploitation. Ces décisions ont fait l'objet de recours déposés dans le délai légal ou imparti par la suite auprès de la Commission de recours de première instance. Les décisions de cette commission pourront encore être portées devant le Tribunal fédéral.

Une commission consultative de lutte contre le bruit des aéronefs dans un premier temps et désormais de lutte contre les nuisances dues au trafic aérien existe depuis 1966. Cette commission se réunit en principe 4 fois/an, mais elle peut être convoquée pour des séances extraordinaires dont la fréquence varie selon les problèmes à traiter. Cette commission paritaire de 20 personnes est présidée par le directeur général de l'aéroport. Elle se compose de :

directeur général et le chef de service chargé de l'environnement ;

6 représentants du milieu aéronautique (service de la navigation aérienne, compagnies, pilote de ligne, aviation générale) ;

3 représentants des départements cantonaux concernés (économie publique, aménagement, environnement) ;

5 élus pour les communes suisses et 1 représentant des communes françaises concernées, proposé par la sous-préfecture de Gex ;

3 représentants d'associations de riverains et de protection de l'environnement ;

1 architecte acousticien.

De plus, 1 expert est en général mandaté par la Commission.

La commission a pour buts, notamment de permettre les échanges d'informations et la concertation entre l'établissement, les communes riveraines, les associations de protection de l'environnement et les utilisateurs. Elle veille à ce que l'établissement tienne compte dans son activité des objectifs de protection de l'environnement. Elle doit en particulier donner son avis sur toutes questions concernant le bruit provoqué par les aéronefs utilisant l'aéroport. Les décisions de la commission, qui ont valeur de préavis, sont communiquées au Conseil d'administration de l'AIG. Elle rapporte chaque année au Conseil d'administration sur ses activités. La commission se subdivise en sous-commissions pour l'étude de certaines questions spécifiques. Ainsi, en ce qui concerne les vols à vue et les hélicoptères, la sous-commission « trajectoire » a apporté des modifications aux trajectoires existantes qui ont été adoptées par la commission faîtière, approuvées par le Conseil d'administration de l'AIG et

l'OFAC et sont entrées en vigueur le 11/01/2001. Une autre proposition visant à la surélévation de l'altitude de la trajectoire de départ avec survol du Pays de Gex, n'a pas encore été approuvée par l'OFAC. En effet, la modification visée pose des problèmes d'ordre techniques, opérationnels et de sécurité qu'il convient de résoudre. La concertation dans l'élaboration de ces propositions tient à l'échange de points de vue entre les parties et à une prise en compte des conclusions des experts en la matière.

Cette commission active a mis en place notamment un système de management environnemental.

Par ailleurs, les relations aux riverains passent par une organisation de l'information proche de ce qui se pratique dans les aéroports français.

Annexe 2

Rappel réglementaire

Urbanisme

Loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes :

- L'article 1 que modifie la loi du 12 juillet 1999 institue les Plans d'Exposition au Bruit (PEB) qui doivent être annexés aux POS ; « dans les zones définies par le plan d'exposition au bruit, l'extension de l'urbanisation et la création ou l'extension d'équipements publics sont interdites lorsqu'elles conduisent à exposer immédiatement ou à terme de nouvelles populations aux nuisances de bruit ».

Le décret 87-340 du 21 mai 1987 fixe les conditions d'établissement des PEB des aérodromes ; il définit notamment l'indice isopsophonique (IP) représentatif de la gêne des riverains permettant d'établir les courbes isopsophoniques ; cet indice prend en compte le nombre de mouvements diurnes et nocturnes ainsi que le niveau de bruit des aéronefs en PNdB. Le décret précise les limites des trois zones : A (à l'intérieur de la courbe isopsophonique 96), B (entre les courbes isopsophoniques 96 et 89), et C (entre la courbe 89 et la courbe correspondant à une valeur de l'indice isopsophonique choisie entre 84 et 78), des PEB. La limite externe du PEB peut être négociée ; le préfet en arrête le tracé au vu des résultats de l'enquête publique, des avis des communes concernées et de la commission consultative d'environnement lorsqu'elle existe.

La loi du 12 juillet 1999 rend possible ou obligatoire selon les cas la création d'une zone D à l'intérieur de laquelle les constructions sont autorisées mais doivent faire l'objet de mesures d'isolation acoustique.

- L'article 2 instaure, sans les imposer, les commissions consultatives de l'environnement des aérodromes.

Le décret 87-341 du 21 mai 1987, modifié par le décret n° 2000-127 du 16 février 2000, établit les règles de composition et de fonctionnement de ces commissions.

Dispositif d'aide aux riverains

Loi 92-1444 du 31 décembre 1992, articles 16 à 20

La loi bruit 1992 ré-instaure, à compter du 1er janvier 1993, une taxe pour la mise en oeuvre des dispositions nécessaires à l'atténuation des nuisances sonores au voisinage des aérodromes" ; cette taxe due par les exploitants d'aéronefs est gérée par l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME).

Un plan de gêne sonore (PGS) établi autour des aérodromes concernés permet de définir les riverains pouvant prétendre à l'aide ; une commission consultative d'aide aux riverains (CCAR) est consultée sur le contenu du plan de gêne sonore et l'utilisation de la taxe perçue.

Le décret n°97-607 du 31 mai 1997 modifie l'indice psophique pris en considération pour la limite extérieure de la zone 3 du PGS : 78 et non plus 84 comme auparavant. Ce décret modifie également les règles de détermination de l'antériorité (la date de mutation n'est plus la référence de la prise en compte de l'aide).

Selon la loi de finances pour 1998, modifiant l'article 17 de la loi bruit, le produit de la taxe a été doublé en 1998 et 1999.

Le décret n° 2000-128 du 16 février 2000 (remplace arrêté du 21 septembre 1994) définit la composition et les règles de fonctionnement de la commission d'aide aux riverains des aérodromes.

La loi du 12 juillet 1999

Elle porte création de l'ACNUSA (Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires), autorité administrative indépendante. « Elle est composée de huit membres nommés en raison de leur compétence dans les domaines économique, juridique, technique et de leur connaissance en matière d'environnement, de santé humaine ou de transport aérien ». Selon les termes de la loi, le président et cinq membres de l'ACNUSA seront nommés en conseil des ministres (décret du 9 février 2000) et deux membres seront directement désignés par les Présidents des deux Assemblées (avis paru au Journal Officiel du 16 mars 2000).

De sa propre initiative, ou sur saisie du ministre chargé l'aviation civile, de l'urbanisme et du logement ou d'une commission consultative de l'environnement, l'ACNUSA émet « des recommandations sur toute question relative à la mesure du bruit, et notamment à la définition d'indicateurs de mesures adéquats, à l'évaluation de la gêne sonore, à la maîtrise des nuisances sonores du transport aérien et de l'activité aéroportuaire et la limitation de leur impact sur l'environnement, en particulier par les procédures de moindre bruit pour le décollage et l'atterrissage.»

La loi modifie la composition et compétences des CCE (Commission consultative de l'environnement) et des CCAR (Commission consultative d'aide aux riverains) ; décrets n° 2000-128 et n° 2000-127 du 17 février 2000.

Enfin, la loi comporte également un volet urbanisme : création d'une zone D des PEB et possibilité de construire en zone C sous certaines conditions.

Mesures d'exploitation

Décret du 27 mai 1997 : institue la procédure de sanction en cas de non respect des dispositions prises pour réduire les nuisances sonores.

Arrêté ministériel du 17 décembre 1997 : fixe les manquements aux règles de limitation des

nuisances sonores qui relèveront désormais des procédures de sanction.

Le 23 mars 98 : installation de la Commission nationale de prévention des nuisances dans ses fonctions par le ministre des transports

Arrêté du 21 décembre 97 concernant Roissy CDG :

- interdit les essais moteurs entre 22h et 6h, sans dérogation possible entre 23 et 5h,
- limite les vols des avions chapitre 2 équipés d'atténuateurs de bruit (confirme et précise l'arrêté du 3 janvier 1996 portant restriction d'usage de l'aérodrome de Roissy CDG),
- impose des mesures de moindre bruit au décollage des avions hushkités (chapitre 2 munis d'atténuateurs),
- oblige, à partir du 1^{er} avril 1998, la consigne des procédures de pilotage à bruit minimal.

Arrêté du 18 juin 98 prescrit aux compagnies de moderniser progressivement leurs flottes d'ici l'échéance d'avril 2002, date à laquelle les avions les plus bruyants (du chapitre 2) seront interdits.

Annexe 3

Rappel succinct des étapes du dossier Roissy CDG

* Au début des années 90, la création de 3 nouvelles pistes est envisagée sur l'aéroport CDG. Réactions très vives des riverains

* Mission Douffiagues : scénarii de développements de l'aéroport. Sur la base de cette mission, la construction de deux pistes supplémentaires parallèles aux pistes existantes est retenu ; le projet de construction d'une cinquième piste est abandonné (déclaration du Gouvernement Juppé du 11 octobre 1995)

* Le gouvernement confie une mission de concertation au préfet Carrère. Les trois orientations majeures prévues dans la mission datée du 14 novembre 95 :

- développement maîtrisé des infrastructures de Roissy
- une politique d'aménagement du territoire favorisant le développement des aéroports de province
- réservation d'un site pour une plate-forme aéroportuaire dans le grand bassin parisien.

Il est demandé au préfet Carrère « de bien vouloir organiser la concertation publique dans l'esprit de la loi du 2 février 95 » (loi Barnier)

La concertation doit porter sur :

- établissement d'un contrat de maîtrise des nuisances sonores
- volet économique

La Mission Carrère (terminée en avril 96) :

- élabore une proposition de contrat visant un plafonnement sonore,
- envisage la création d'une Institution indépendante,
- et un code de conduite entre contrôleurs et pilotes,
- propose un contrat d'intégration économique de l'aéroport.

* Enquête d'utilité publique en 1996

* Le décret déclarant d'utilité publique la construction de deux doublets est signée le 27 mars 1997. JC Gayssot, ministre de l'Équipement (démission du gouvernement Juppé en mai 97) surseoit à la décision et demande une nouvelle période de concertation.

* La DUP est confirmée par JC Gayssot le 23 septembre 1997. Le ministre annonce également un dispositif de maîtrise des nuisances sonores. Des mesures sont mises en œuvre dès la fin 97 – ainsi, arrêté interdisant les avions de chapitre 2 la nuit, interdiction des essais moteurs la nuit de 22h à 6h... limitation à 55 millions de passagers.

* Un avis critique du CNB (Conseil National du Bruit) du 8 janvier 1998 exprime les doutes des riverains quant au dispositif de l'Etat ; l'enquête de gêne est jugée nécessaire pour établir un nouvel indice.

* Le 26 mars 1998, en vertu de l'article 3 du décret du 27 mars 1997 qui déclare d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à l'aménagement des infrastructures aéronautiques de l'aéroport de Roissy CDG, les ministres des Transports et de l'Environnement signent les « Engagements » destinés à la maîtrise des nuisances sonores de l'aéroport.

Les engagements portent sur :

Le plafonnement annuel de la quantité de bruit générée par le trafic de l'aéroport

Les moyens opérationnels à mettre en œuvre pour y parvenir

L'aide aux riverains

Le renforcement de la maîtrise de l'urbanisation

Les modalités de contrôle et la transparence

(Voir annexe 4)

* Lancement de l'enquête de gêne (terminée à l'automne 98) et des mesures (terminées à l'été 99)

* Charte de qualité de l'environnement sonore de l'aéroport CDG rédigée entre février et juillet 1998, approuvée en octobre 1998

* En juin 1999 : remise du rapport de l'INRETS : résultats de l'enquête de gêne ; sur Internet site DGAC

Annexe 4

Engagements pris par les diverses parties pour la maîtrise des nuisances sonores de l'aéroport Roissy CDG

**Engagements pris par les diverses parties pour
la maîtrise des nuisances sonores
de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle**

Le présent document retrace, conformément à l'article 3 du décret du 27 mars 1997 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à l'aménagement des infrastructures aéronautiques de l'aéroport Charles-de-Gaulle, les engagements pris par les diverses parties intéressées à l'exploitation de l'aéroport en vue d'assurer la maîtrise des nuisances sonores liées à cette exploitation.

A la suite d'une large concertation qui a été menée avec l'ensemble des partenaires concernés depuis l'été 1997, et conformément aux conclusions de la commission d'enquête, deux documents visant à approfondir et compléter les engagements du Gouvernement seront établis au cours du deuxième trimestre 1998 :

- une charte de qualité de l'environnement sonore, associant l'Etat, Aéroports de Paris, les compagnies aériennes, les élus locaux et les associations de riverains,
- un code de bonne conduite, associant l'Etat, les compagnies aériennes, les organisations professionnelles de contrôleurs et les organisations professionnelles de pilotes ; ce code sera annexé à la charte.

L'objectif de l'ensemble de ces engagements est de maîtriser les nuisances sonores générées - tout particulièrement la nuit - par l'activité de l'aéroport, de mieux protéger les riverains qui subissent ces nuisances et d'assurer le suivi des mesures prises dans la concertation et la transparence.

Les engagements portent en conséquence sur :

- le plafonnement annuel de la quantité de bruit générée par le trafic de l'aéroport ;
 - les moyens opérationnels à mettre en oeuvre pour y parvenir ;
 - l'amélioration du dispositif d'aide aux riverains ;
 - le renforcement de la maîtrise de l'urbanisation autour de l'aéroport ;
 - les modalités de contrôle et la transparence.

1 - LE PLAFONNEMENT DU BRUIT

1.1 - Le niveau de bruit généré par le trafic de l'aéroport Charles-de-Gaulle sera **doublément plafonné** :

- l'énergie sonore globale sur une année sera plafonnée à sa valeur atteinte en 1997 ;

- l'énergie sonore due au trafic nocturne (22h - 6h) sera également plafonnée à sa valeur 1997.

L'indicateur global de bruit utilisé pour ce double plafonnement sera déterminé par la formule suivante :

$$I = \frac{1}{2} \left(\frac{Wa}{Wa^{\circ}} + \frac{Wd}{Wd^{\circ}} \right) \times 100$$

où : **Wa** est le cumul, pour l'année étudiée, des niveaux d'énergie sonore à l'atterrissage pour tous les mouvements d'avions subsoniques;

Wa° est le même cumul pour l'année de référence 1997 ;

Wd est le cumul, pour l'année étudiée, des niveaux d'énergie sonore au décollage pour tous les mouvements d'avions subsoniques ;

Wd° est le même cumul pour l'année de référence 1997.

Pour le calcul des niveaux de référence 1997, ainsi que pour le calcul des niveaux des années suivantes, il sera tenu compte des niveaux de bruit certifiés de chacun des avions fréquentant la plate-forme.

1.2 - Une campagne de mesures *in situ* sera engagée en 1998 afin de comparer les bruits certifiés et les bruits mesurés, et une enquête sera réalisée auprès des riverains afin de chercher à établir une correspondance entre le bruit mesuré et la gêne sonore.

Cette campagne et cette enquête seront réalisées conjointement par le ministère chargé de l'environnement et le ministère chargé des transports.

1.3 - Un nouvel indicateur global de bruit, utilisant des bruits mesurés *in situ*, sera alors établi en tenant compte des résultats du 1.2 ci-dessus. Il sera demandé à l'autorité indépendante de définir cet indicateur ainsi que le réseau de stations de mesure associé.

2 - LES MOYENS OPERATIONNELS

2.1 - Restrictions d'utilisation de l'aéroport :

L'arrêté ministériel du 17 décembre 1997, publié au journal officiel du 21 décembre 1997, a imposé :

- l'interdiction des essais de moteurs la nuit de 22h00 à 6h00, sans aucune dérogation possible de 23h00 à 5h00 ;
- l'interdiction des avions les plus bruyants (chapitre II de l'OACI) de 23h30 à 6h00 (confirmation de la décision de 1996) ;
- l'obligation pour les avions munis d'atténuateurs de bruit de suivre des procédures particulières de décollage ;
- l'obligation, au 1er avril 1998, de consigner les procédures de pilotage à bruit minimal dans les manuels d'exploitation qui sont établis par les compagnies aériennes pour chaque avion.

En cas de constat de non respect de ces dispositions, la **procédure de sanctions** instituée par le décret du 27 mai 1997 est mise en oeuvre.

L'interdiction totale de nuit, à partir de l'an 2000, des avions munis d'atténuateurs de bruit fait par ailleurs l'objet d'une étude juridique dans le cadre de la réglementation européenne.

Enfin, pour réduire les **bruits anormalement élevés**, un niveau maximum de bruit sera fixé pour chaque type d'avion, en différents points de mesures, sous le contrôle de l'autorité indépendante ; en cas de constat de dépassement de ce niveau, la procédure d'infraction sera mise en oeuvre.

2.2 - Conditions d'exploitation des nouvelles pistes

L'extension de l'aéroport sera limitée à deux nouvelles pistes. Il n'y aura pas de cinquième piste. Les deux nouvelles pistes, plus courtes que les pistes existantes (2700 m contre 3600 m), seront principalement réservées aux atterrissages ; les pistes actuelles seront quant à elles prioritairement réservées aux décollages.

Ce système d'exploitation des pistes en **doublets** permet, pour un trafic donné, d'améliorer la fluidité du trafic en répartissant les mouvements de façon optimale.

Outre l'amélioration de la sécurité qui en résulte, cette gestion des pistes a un impact positif sur les nuisances sonores en diminuant de manière importante le nombre de remises de gaz et les temps d'attente en vol et au sol.

2.3 - Renouvellement des flottes des compagnies

Conformément à la réglementation internationale, les compagnies aériennes auront définitivement retiré de l'exploitation, au plus tard le 1er avril 2002, les avions non conformes aux normes de bruit du chapitre II de l'annexe 16 de la convention internationale de l'OACI.

Sans attendre, une concertation sera engagée dès 1998 avec les compagnies en vue d'identifier les mesures à prendre pour réduire le niveau d'énergie sonore par unité de trafic. Les performances des compagnies selon ce critère seront établies chaque année et publiées.

2.4 - Développement du réseau de mesure

Le réseau de mesure de bruit développé par Aéroports de Paris comporte actuellement, à Roissy-CDG, quatorze stations, dont trois sont dédiées à la surveillance des essais moteurs et onze à celle de l'impact dans le voisinage de l'aéroport.

De nouvelles stations seront implantées afin de tenir compte d'une part de la mise en service des deux nouvelles pistes et d'autre part du bruit généré par les avions au sol. Le gouvernement proposera que l'autorité indépendante définisse la nature du futur réseau de stations et homologue chacune d'entre elles.

Sans attendre la mise en place, par la loi, de ce nouvel organisme, ADP fera évoluer son système afin de permettre l'évaluation et la comparaison séparées des énergies sonores émises respectivement au cours des périodes diurnes et nocturnes,

3 - AIDE AUX RIVERAINS

Le dispositif d'aide aux riverains, institué par la loi relative à la lutte contre le bruit du 31 décembre 1992, sera renforcé par :

⇒ *l'élargissement de la zone ouvrant droit à l'aide à l'insonorisation* : le Plan de Gêne Sonore (PGS) de l'aéroport est en cours de révision afin de prendre en compte le trafic prévu en 1999 et la mise en service de la troisième piste. Ce nouveau PGS n'aura qu'un caractère transitoire ; le PGS suivant anticipera sur le trafic prévu dans la configuration à quatre pistes.

⇒ *une réforme en profondeur des modalités d'établissement des PGS sur les bases suivantes :*

- * prise en compte d'un **nouvel indice**, à partir des résultats de l'enquête sur la gêne sonore, qui soit directement mesurable, pour que la correspondance du PGS avec la réalité puisse être contrôlée et qui soit plus représentatif de la gêne subie par les riverains ;
- * maintien d'une discrimination entre la **gêne de jour et la gêne de nuit** et détermination des limites de zones sur l'indice nocturne ou diurne le plus favorable aux riverains.
- * limitation de l'**effet de seuil** pour les habitations situées à la limite extérieure du PGS.

⇒ *l'augmentation de la taxe « bruit » perçue auprès des exploitants afin d'alimenter le fonds d'aide aux riverains* : la loi de finances pour 1998 a consacré le doublement en deux ans du produit de cette taxe.

⇒ *l'amélioration du régime d'aide* : le « ticket modérateur » restant à la charge du propriétaire actuellement égal à 20% du montant des travaux pris en compte (sauf cas particulier définis dans le décret n°94-503 du 20 juin 1994) sera abaissé à 10% pour les ménages non assujettis à l'impôt sur le revenu trois ans de suite. En outre, la prise en charge sera de 100% pour les établissements d'enseignement et les locaux à caractère sanitaire ou social.

⇒ *la révision de la règle d'antériorité* (décret du 20 juin 1994) qui actuellement exclue de l'aide les logements ayant fait l'objet d'une mutation à titre onéreux depuis 1977

⇒ *l'amélioration des procédures visant à rendre plus efficace et plus transparent le dispositif de gestion de l'aide* : l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie) mettra en oeuvre, dès 1998,

de nouvelles procédures afin d'améliorer le fonctionnement du système d'aide. Un bilan annuel sera publié.

4 - MAITRISE DE L'URBANISATION

La maîtrise de l'urbanisme permet de mener une politique de prévention contre les nuisances sonores. L'outil essentiel est le **Plan d'Exposition au Bruit**, qui est établi sur la base des infrastructures aéroportuaires et du trafic prévus à long terme. Ce document permet d'établir des prescriptions d'urbanisme et donc de protéger l'environnement d'un aéroport. Dans le cas de Roissy, le PEB en vigueur, établi sur la base d'un indice limite IP 78, date de 1989 et n'est donc plus conforme aux plans de développement de la plate-forme (abandon de la cinquième piste et construction de deux doublets). Sa mise en révision sera donc engagée dès 1998, sur la base d'un indice limite IP 73.

5 - CONTROLE ET TRANSPARENCE

5.1 - Contrôle

* Autorité indépendante

Un projet de loi portant création d'une autorité indépendante de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires sera déposé au Parlement avant la fin du premier semestre 1998.

Pour ce qui concerne l'aéroport de Roissy - Charles-de-Gaulle, ce projet proposera de confier à cette autorité les missions suivantes :

- définition du réseau de stations de mesure de bruit autour de l'aéroport et contrôle régulier de son bon fonctionnement ;
- recueil, analyse et publication des résultats des mesures qui seront faites ;
- définition de l'indicateur global de bruit utilisant des mesures *in situ* et suivi de son évolution ;
- avis sur les projets de PGS et de PEB ;
- contrôle de l'application des présents engagements ainsi que de la charte de qualité de l'environnement sonore et du code de bonne conduite.

* Suivi des engagements

La **Commission consultative de l'environnement** de l'aérodrome de Paris - Charles-de-Gaulle, qui regroupe l'ensemble des parties concernées par le bruit généré par la plate-forme, sera chargée d'assurer le suivi des mesures prises en vue de limiter les nuisances sonores autour de l'aéroport, et tout particulièrement du suivi de la charte de qualité de l'environnement sonore.

Un bilan annuel d'exécution lui sera soumis sur lequel elle émettra un avis qui sera transmis à l'autorité indépendante.

5.2 - Transparence

* Statistiques

L'organisation de la publication des statistiques sera confiée à l'autorité indépendante.

Dans cette attente, la DGAC et ADP publieront chaque trimestre :

- les dérogations aux essais moteurs,
- les dérogations à l'arrêté du 17 décembre 1997 et leur motif,
- la liste des sanctions prononcées,
- le classement des compagnies utilisant les avions les plus bruyants ou *a contrario* les plus modernes.

* Echanges avec les communes

ADP organisera une fois par an au moins des forums afin de développer la concertation avec les communes.

* Information des riverains

ADP développera l'accessibilité des résultats enregistrés dans les stations du réseau de mesure de bruit, notamment à la Maison de l'environnement. Ces informations seront notamment diffusées dans la revue d'ADP "Entre voisins" et sur les réseaux électroniques de communication.

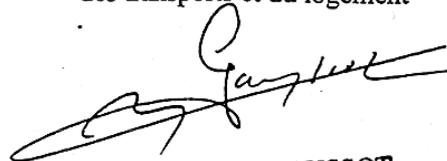
Fait à Paris, le 26 MARS 1998

La Ministre de l'aménagement
du territoire et de l'environnement



Dominique VOYNET

Le Ministre de l'équipement
des transports et du logement



Jean-Claude GAYSSOT

Annexe 5

Charte de qualité de l'environnement sonore de l'aéroport de Paris – Charles de Gaulle

Préambule

Des décisions majeures ont été prises en septembre 1997 par M. Gayssot, ministre chargé des transports, concernant le devenir de l'aéroport de Paris - Charles de Gaulle. Le feu vert à la réalisation des deux pistes supplémentaires a été donné. Cette décision a été accompagnée de mesures concrètes destinées à l'amélioration de la vie des riverains, d'une part en maîtrisant les nuisances sonores du trafic aérien, d'autre part en maximisant les retombées économiques et financières de l'extension de l'aéroport.

Dans le domaine économique, l'accélérateur d'activité et d'emplois que constitue la plate-forme ne bénéficie en effet pas assez à son environnement, et divers dispositifs seront mis en place pour y remédier : création d'un observatoire de l'emploi et d'un groupement d'intérêt public (GIP) pour favoriser l'emploi local, redistribution des ressources fiscales complémentaires, moyens d'accès renforcés des riverains à la plate-forme par transports en commun (Allobus par exemple) comme par route.

Dans la lutte contre les nuisances, des engagements formels ont été pris, notamment pour que l'augmentation du trafic ne se traduise pas par une augmentation des nuisances pour les riverains.

Ces engagements, confirmés et précisés dans le document du 26 mars 1998 signé par la ministre chargée de l'environnement et le ministre chargé des transports et joint en annexe, prévoient notamment la rédaction d'une charte de qualité de l'environnement sonore associant l'Etat, Aéroports de Paris, les compagnies aériennes, les élus locaux et les associations de riverains.

La présente charte a été élaborée par un comité constitué par la commission consultative de l'environnement de l'aéroport de Paris - Charles de Gaulle. Elle rappelle les lignes d'action choisies pour lutter contre les nuisances sonores ainsi que les décisions et mesures déjà mises en place, et elle explicite les actions et efforts que s'engagent à faire les différents signataires pour que les nuisances sonores soient maîtrisées et puissent décroître le plus vite possible. Elle comporte trois annexes :

les « engagements pris par les diverses parties pour la maîtrise des nuisances sonores de l'aéroport de Roissy - Charles de Gaulle », signés par la ministre chargée de l'environnement et par le ministre chargé des transports le 26 mars 1998

le « code de bonne conduite environnementale de la circulation aérienne autour de l'aéroport de Paris Charles de Gaulle » signé par les acteurs de la circulation aérienne

un plan général de l'aéroport de Roissy illustrant divers éléments évoqués dans le présent document.

La « charte de qualité de l'environnement sonore » est appelée à vivre et à se compléter en fonction de l'évolution des technologies et du partenariat qui se noue entre les acteurs du transport aérien et les représentants des riverains. C'est pourquoi le texte qui suit est volontairement ouvert : il définit les engagements précis lorsque c'est possible aujourd'hui, et ouvre des voies dans les autres domaines, qu'il faudra explorer plus en détail par la suite.

1 - mieux définir les nuisances sonores pour mieux les combattre

La gêne sonore ressentie par les riverains dépend beaucoup du niveau d'énergie sonore produit par la source, en l'occurrence les avions, mais aussi de nombreux autres paramètres, dont certains sont liés à l'environnement : conditions météorologiques, topographie, ambiance sonore préexistante.

L'indice de gêne sonore caractérise le bruit aérien en un point déterminé pendant une année. En France, celui en vigueur aujourd'hui est l'« indice psophique », calculé à partir des énergies sonores des avions mesurées lors de leur certification, et des trajectoires théoriques correspondant aux vols prévus dans l'année.

Pour s'assurer de la concordance entre la gêne ressentie par les riverains et les moyens et unités de mesure utilisés pour la décrire, les ministres chargés de l'environnement et des transports ont décidé conjointement de lancer en 1998 une enquête de gêne sonore et une campagne de mesures in situ. L'enquête de gêne sonore sera menée auprès d'un échantillon représentatif d'environ 1000 personnes autour de Roissy. L'ensemble des acteurs y seront associés, les associations de riverains membres de la commission consultative de l'environnement ont notamment proposé la localisation de points de mesure et souhaitent participer activement à la campagne de mesures.

Ces deux observations sur le terrain permettront d'établir la corrélation entre la gêne ressentie et le bruit mesuré in situ et de proposer un indice qui rende mieux compte de cette gêne en l'état actuel de la technique, sans exclure la possibilité d'établir un indice spécifique de nuit.

L'indicateur global de bruit caractérise la quantité annuelle de bruit générée par l'activité d'un aéroport. Cet outil est d'autant plus important pour Roissy que c'est sur lui que repose le principal engagement des ministres, qui est de le plafonner.

L'indicateur actuel est calculé à partir des niveaux de bruits certifiés des avions. Pour mieux tenir compte des nuisances sonores réellement perçues, un nouvel indicateur utilisera des mesures de bruits effectuées sur place.

Le nouvel indicateur global et le réseau de mesures associé seront définis par l'autorité indépendante, à partir notamment de l'enquête et de la campagne de mesures.

La localisation des stations de mesure devra permettre de détecter les émergences sonores et de distinguer le bruit des avions des bruits ayant une origine non aéronautique. Un outil de caractérisation des bruits émergents nocturnes sera établi à partir des résultats de l'enquête.

Le réseau de stations de mesure et son système d'analyse associé, qui seront homologués par l'autorité indépendante, devraient utiliser deux descripteurs, l'un à base de dB(A), courant pour les autres modes de transport, l'autre à base de PNdB, employé par l'aéronautique internationale.

Il convient que soient mieux connus les effets spécifiques des nuisances sonores d'origine aéronautique sur la santé et qu'une étude épidémiologique soit entreprise à cet effet.

2 - réduire les nuisances sonores liées à l'activité aéronautique

Il est désormais acquis que la configuration de l'aéroport de Paris - Charles de Gaulle sera limitée à 4 pistes. Cependant, la croissance du trafic aérien nécessite que l'on s'attaque à tous les facteurs de la gêne sonore, afin de respecter durablement les engagements ministériels sur le niveau de bruit annuel doublement plafonné : l'énergie globale sur une année sera plafonnée à sa valeur atteinte en 1997, l'énergie sonore due au trafic nocturne (22h - 6h) étant elle-même plafonnée à sa valeur 1997.

A - réduction du bruit à la source

La France participe au financement de recherches lourdes pour réduire le bruit des avions futurs. Ces recherches portent aussi bien sur le bruit des moteurs, dominant au décollage, que sur les bruits aérodynamiques (trains d'atterrissage, volets,...), particulièrement sensibles dans les phases d'atterrissage. A la lumière des premiers résultats de ces études, le gain attendu est de 6 décibels en 6 ou 7 ans pour la nouvelle génération d'avions qui commence à être mise en service, ce qui revient à diviser par quatre l'énergie émise par un avion de même capacité.

Ces actions seront poursuivies et renforcées :

L'effort de recherche sur la diminution du bruit individuel des avions sera durablement maintenu, pour que les progrès acoustiques continuent avec la même ampleur pour chaque génération d'avions.

La France agira doublement auprès des instances internationales pour que les normes de certification et classifications en vigueur soient améliorées et incitent de plus en plus les compagnies à l'usage d'avions de moins en moins bruyants . En effet, le « chapitre 3 » comprend des avions de niveaux de bruit très différents pour une même masse maximale au décollage, et cette disparité ne peut que croître avec la mise en service des nouvelles générations (Boeing 777, Airbus 3XX).

D'une part, la France agira au sein de l'OACI, en favorisant l'adoption dans les meilleurs délais de nouvelles normes de certification acoustique prenant en compte les progrès accomplis, et la création d'un nouveau chapitre de l'Annexe 16.

D'autre part, la France participe au sein de la CEAC (conférence européenne de l'aviation civile) à la définition d'une classification européenne destinée à harmoniser les classifications employées pour moduler les incitations financières à l'utilisation d'avions moins bruyants.

B - restrictions concernant les utilisations les plus bruyantes

Sans attendre la mise au point de nouveaux indices plus représentatifs de la gêne sonore, bien des actions sont possibles pour réduire les nuisances occasionnées par le bruit aéronautique.

1 - mesures déjà prises

Conformément à la réglementation internationale, seront retirés définitivement de l'exploitation, au plus tard le 1er avril 2002, les avions subsoniques à réaction non conformes aux normes de bruit du chapitre 3 de l'annexe 16 de la convention internationale de l'OACI, c'est-à-dire les plus bruyants actuellement

Concernant plus spécifiquement l'aéroport de Paris - Charles de Gaulle, l'arrêté ministériel du 17 décembre 1997 a imposé :

l'interdiction des essais de moteurs la nuit de 22h à 6h, sans aucune dérogation possible de 23h à 5h

l'interdiction des avions « chapitre 2 » de 23h30 à 6h

l'obligation pour les avions munis d'atténuateurs de bruit de suivre des procédures particulières de décollage

l'obligation, au 1er avril 1998, de consigner les procédures de pilotage à bruit minimal dans les manuels d'exploitation qui sont établis par les compagnies aériennes pour chaque avion.

En cas de constat de non-respect de ces dispositions, la procédure de sanctions instituée par le décret du 27 mai 1997 est mise en œuvre.

Plus récemment, l'arrêté ministériel du 18 juin 1998 a imposé à chacune des compagnies aériennes desservant Paris - Charles de Gaulle une règle de diminution progressive de l'énergie sonore des avions « chapitre 2 » qu'elles y exploitent. Cette diminution sera de 15 à 20 % par an jusqu'en 2002, assurant ainsi leur retrait progressif de l'exploitation, retrait qui sera total en 2002.

2 - mesures nouvelles ayant fait l'objet d'engagements des ministres

L'interdiction totale de nuit, à partir de l'an 2000, des avions anciennement « chapitre 2 » devenus « chapitre 3 » grâce à des atténuateurs de bruit, fait l'objet d'une étude juridique dans le cadre de la réglementation européenne.

Par ailleurs une concertation sera engagée avec les compagnies en vue d'identifier les mesures à prendre pour réduire le niveau d'énergie sonore par unités de trafic en fonction du type d'exploitation. Les performances des compagnies selon ce critère seront établies chaque année et publiées.

Rappelant que la configuration de l'aéroport_ serait limitée à quatre pistes, et qu'il n'y aurait donc pas de 5ème piste, les deux ministres ont précisé que l'utilisation des pistes extérieures serait réservée essentiellement à l'atterrissage, sans exclure complètement les décollages. En effet la longueur de ces pistes ne permet pas le décollage des gros porteurs à pleine charge. Les services chargés de la circulation aérienne, dont un des objectifs majeurs sera la réduction du bruit global, limiteront les décollages sur ces pistes à des cas exceptionnels tels que ceux justifiés par la recherche du moindre bruit ou par l'indisponibilité d'une piste intérieure. Des statistiques de décollage sur ces pistes, accompagnées des explications correspondantes, seront publiées périodiquement. Ces dispositions garantiront une utilisation à moindre bruit des doublets de pistes.

3 - mesures complémentaires qui seront mises en œuvre par ADP

La zone d'essais moteurs sera déplacée de 1600 mètres vers l'est, avec amélioration des masques d'insonorisation. Cette mesure diminuera sensiblement le bruit dans les communes les plus touchées à l'ouest de la plate-forme. A l'avenir, des effets encore plus bénéfiques se feront sentir, grâce aux nouvelles générations d'avions, qui nécessitent des essais moteurs de moins en moins fréquents et de moins en moins longs.

ADP procédera régulièrement à une analyse des mouvements nocturnes, qui fera notamment apparaître la répartition du trafic par plage horaire, la nature du trafic et sa raison d'être. Cette information distinguera les mouvements opérés dans les périodes 22h - 24h et 5h - 6h, et dans la période 0h - 5h. Elle sera communiquée par ADP à la commission consultative de l'environnement.

Une analyse des vols produisant des niveaux de bruit anormalement élevés sera menée par ADP, sous le contrôle de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et en coopération avec les partenaires concernés, à partir de mesures effectuées pour un même type d'aéronef afin d'en identifier les causes. Cette analyse aura pour objectif, comme l'ont demandé les ministres, de fixer un niveau maximum de bruit pour chaque type d'avion, en différents points de mesure, sous le contrôle de l'autorité indépendante. En cas de constat de dépassement de ce niveau, la procédure d'infraction sera mise en œuvre.

Cette analyse servira également de base à l'élaboration, par la DGAC, les compagnies aériennes et ADP, de recommandations en matière de conduite de vol et de contrôle aérien pour réduire les nuisances sonores.

D'une façon générale, ADP s'engage à suivre les évolutions significatives en matière d'exploitation et de lutte contre les nuisances sonores sur les autres aéroports du monde et à en informer régulièrement la commission consultative de l'environnement.

C - favoriser les comportements économes en énergie sonore

La gêne sonore globale peut être atténuée par l'amélioration des procédures de décollage et d'atterrissage. Il est essentiel que les acteurs de la circulation aérienne intègrent le mieux possible cette dimension du moindre bruit dans leur comportement quotidien.

C'est dans cet esprit qu'a été signé un « code de bonne conduite », qui constitue un des volets de la présente charte, et qui associe l'Etat (DGAC), ADP, les compagnies aériennes, les organisations professionnelles de contrôleurs et les organisations professionnelles de pilotes.

Cependant, si certaines dispositions réglementaires, telles que celles imposées par les arrêtés du 17 décembre 1997 et du 18 juin 1998 déjà cités, n'étaient pas respectées, il serait alors fait application de la procédure de sanctions instituée par le décret du 27 mai 1997, qui a créé la « commission de prévention des nuisances ». Le niveau maximum des amendes (50 000 F pour la compagnie responsable du vol) est un argument supplémentaire pour le respect de l'environnement sonore.

D - améliorer l'aide aux riverains

Le dispositif d'aide aux riverains, institué par la loi relative à la lutte contre le bruit du 31 décembre 1992, est renforcé de façon appréciable.

La loi de finances pour 1998 a décidé du doublement en deux ans du montant de la taxe « bruit » perçue auprès des exploitants afin d'alimenter le fonds d'aide aux riverains.

Le plan de gêne sonore (PGS), qui définit la zone ouvrant droit à l'aide à l'insonorisation, est en cours de révision et sera prochainement approuvé. Il prend en compte le trafic prévu en 1999 et la mise en service de la troisième piste. Ce PGS, établi sur la base d'un indice psophique IP 78 au lieu de IP 84 pour le précédent, concerne une zone plus étendue qu'auparavant.

Ce nouveau PGS a cependant un caractère transitoire. Le PGS suivant prendra en compte la configuration à quatre pistes et tirera également parti de la réforme en profondeur des modalités d'établissement des PGS. Cette réforme, actuellement en cours de mise au point, comprendra :

le choix d'un nouvel indice, à partir de l'enquête de gêne sonore
le maintien d'une discrimination entre la gêne de jour et la gêne de nuit
l'atténuation de l'effet de seuil pour les habitations situées à la limite extérieure du PGS, pour éviter que des habitations voisines soient, l'une éligible à l'aide à un taux de 80 %, l'autre non éligible.

Le régime de l'aide sera amélioré, notamment sur les points suivants :

le « ticket modérateur » restant à la charge du propriétaire, actuellement égal à 20 % du montant des travaux pris en compte, sera abaissé à 10 % pour les ménages à faibles revenus.
la règle d'antériorité ne comportera plus de référence à la dernière mutation.

Enfin l'ADEME (agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) améliorera la compréhension et le fonctionnement des procédures de gestion de l'aide :

elle organisera dans les mairies des réunions d'information sur l'aide et des permanences pour l'assistance au montage des dossiers de demande d'aide
elle simplifiera et accélérera les procédures de demande et de règlement de l'aide.

E - maîtriser l'urbanisation

La réduction de la gêne sonore comprend les mesures de prévention consistant à éviter l'installation de nouveaux habitants dans les zones les plus exposées au bruit.

L'outil essentiel est le plan d'exposition au bruit (PEB), document d'urbanisme créé par la loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 dans le but d'éviter d'exposer de nouvelles populations aux nuisances de bruit liées aux aéroports. Ce plan, qui s'impose à tous les autres documents

d'urbanisme en vigueur, est établi sur la base des infrastructures aéroportuaires et du trafic prévus à long terme. Le PEB en vigueur à Paris - Charles de Gaulle, fondé sur un indice limite IP 78, date de 1989 et n'est plus conforme aux décisions récentes concernant le développement de la plate-forme (abandon de la 5ème piste et mise en service des deux doublets).

La mise en révision du PEB est engagée en 1998, sur la base d'un indice limite IP 73 décidé par les deux ministres et des prévisions d'activité aérienne à l'horizon 2010.

Dès qu'un nouvel indice aura été mis au point, un nouveau PEB, fondé sur cet indice, sera mis à l'étude.

Une difficulté particulière concerne les bourgs anciens touchés par le périmètre du PEB. Un bourg est pour une commune un lieu de vie où se concentrent non seulement les souvenirs de son passé, mais aussi de nombreux éléments actuels de l'animation urbaine : activités administrative, sociale, commerciale, culturelle, culturelle,... L'application des règles d'urbanisme actuelles risque de mener au dépérissement de ces lieux de vie dans un certain nombre de communes. Une recherche de dispositions permettant de concilier la stabilité démographique des agglomérations comprises dans le PEB, la protection contre la gêne sonore et la revitalisation de ces centres sera menée dès 1998. Des crédits d'études ont été dégagés spécialement à cet effet par le ministre de l'équipement.

Des « courbes d'environnement sonore aéronautique » seront établies chaque année par ADP à partir du trafic réellement constaté l'année précédente. Ces courbes qui auront une valeur purement informative correspondront à différentes valeurs de l'indice IP ou de l'indice qui lui sera substitué après l'enquête de gêne sonore. Elles couvriront des zones plus larges que les courbes extérieures du PEB et du PGS. Elles seront mises à la disposition du public, des riverains, des municipalités et des associations.

3 - créer les instruments de contrôle des engagements

L'engagement de plafonnement du bruit global est des plus fondamentaux puisqu'il conditionne la qualité de vie des riverains. Son respect est donc essentiel et conduit à mettre en place les instruments qui contrôleront le niveau de gêne atteint, et permettront de prendre à temps les mesures correctives nécessaires. Ces instruments seront bien entendu utiles pour le suivi de tous les autres engagements déjà pris et pour ceux qui seront pris ultérieurement.

A - créer une Autorité Indépendante, outil de contrôle impartial

Les qualités attendues d'une autorité indépendante sont l'expertise et l'indépendance.

Pour ce qui concerne l'aéroport de Paris - Charles de Gaulle, il est souhaité que sa compétence comporte :

la définition du réseau de mesure de bruit autour de l'aéroport et le contrôle régulier de son fonctionnement

la validation, l'analyse et la publication des résultats des mesures qui seront faites
la définition des indicateurs de bruit utilisant des mesures in situ et le suivi de leur évolution
la formulation d'un avis sur les projets de PEB et de PGS
le contrôle de l'application des engagements ministériels du 26 mars 1998
la certification du bilan annuel d'exécution de la charte de qualité de l'environnement sonore
établi par la commission consultative de l'environnement
le constat de la mise en application du code de bonne conduite.

Le réseau futur de stations de mesure doit être défini par l'autorité indépendante en y incluant les stations qui seront rendues nécessaires par la mise en service des deux nouvelles pistes, et le cas échéant par les résultats de l'enquête de gêne sonore.

ADP fera évoluer son système de stations sans attendre la mise en place de l'autorité indépendante.

Il est souhaité que des représentants de la commission consultative de l'environnement de Paris - Charles de Gaulle soient entendus par les commissions parlementaires lors de l'examen du projet de loi portant création de l'autorité indépendante.

B - mettre en place un outil d'estimation prévisionnelle d'évolution des indicateurs globaux

Le risque de dépassement du plafond fixé pour le bruit global 24 h ou du plafond fixé pour le bruit nocturne doit être estimé le plus tôt possible pour prendre assez tôt les mesures correctives.

Un outil de gestion prévisionnelle des indicateurs globaux sera mis en place par la DGAC et ADP, sur la base des prévisions des compagnies et du trafic constaté.

A cet effet, les transporteurs aériens signataires s'engagent à fournir, avant le début de chaque saison aéronautique, les données prévisionnelles de niveau d'énergie sonore_ relatives à leurs vols pour la période considérée. Ces données permettront notamment l'estimation de la valeur des indicateurs de bruit, qui sera communiquée en retour par la DGAC aux transporteurs aériens signataires.

L'autorité indépendante et la commission consultative de l'environnement seront tenues régulièrement informées de l'évolution de l'indicateur et des mesures correctives prises.

Le risque d'un dépassement donnera d'abord lieu à une concertation de la DGAC et d'ADP avec les compagnies utilisant la plate-forme, afin de rechercher en commun les mesures susceptibles d'éviter le dépassement.

Si le risque de dépassement persistait néanmoins malgré ces mesures, la DGAC, après concertation avec les compagnies, serait amenée à prendre de nouvelles mesures réglementaires, par exemple des restrictions complémentaires d'utilisation des avions les plus bruyants. Il serait alors tenu compte des efforts déjà faits par les compagnies, notamment pour la modernisation de leurs flottes. L'effort complémentaire qui leur serait demandé serait plus

important pour les compagnies ayant, par type d'exploitation, une énergie sonore par unité de trafic supérieure à la moyenne de la plate-forme.

4 - créer un véritable partenariat avec les riverains

A - satisfaire le droit à l'information

Une des conditions majeures d'un dialogue efficace entre les acteurs du trafic aérien et les riverains est la multiplication des occasions d'information réciproque. Le devoir des opérateurs est double : d'une part rendre compréhensibles au plus grand nombre des informations techniques complexes, d'autre part ouvrir très largement l'accès aux informations opérationnelles. La seule limitation à la diffusion de ces informations est la mise en cause de la sûreté.

1- actions d'information relevant de l'autorité indépendante

Vis-à-vis de cet objectif de transparence, l'autorité indépendante telle que le projet de loi en définit la mission, certifie un certain nombre de documents et statistiques relatives à Paris - Charles de Gaulle, parmi lesquels :

résultats des mesures
valeur de l'indicateur global de bruit, 24 h et nocturne
dérogations aux essais moteurs
autres dérogations aux arrêtés du 17 décembre 1997 et du 18 juin 1998, et leur motif
liste des sanctions prononcées
classification des compagnies utilisant les avions les plus bruyants ou les plus modernes
bilan annuel d'exécution de la présente charte.

2 - actions d'information relevant d'ADP

De nombreuses informations, notamment en temps réel, seront apportées par ADP, sur la plupart des sujets et grâce à plusieurs supports : maison de l'environnement, périodiques tels qu'« Entre voisins », réseaux électroniques de communication (Internet).

Cette diffusion par ADP des informations relatives au bruit et à ses conséquences s'étendra notamment aux aspects suivants :

présentation illustrée des flux de trajectoires, information sur les trajectoires réelles et leur dispersion, les remises de gaz et les pistes où elles se sont produites
information sur les décollages sur pistes extérieures et motifs correspondants.

Par ailleurs, ADP diffusera à titre informatif les « courbes d'environnement sonore aéronautique » définies au § 2 E ci-dessus.

ADP organisera au moins une fois par an des forums pour développer la concertation avec les communes.

La DGAC et ADP se chargeront aussi, en attendant la mise en place effective de l'autorité indépendante, de l'information sur tous les sujets qui reviendront ultérieurement à cette dernière.

3 - autres actions d'information et de formation

L'ADEME publiera un bilan annuel de gestion de l'aide aux riverains.

L'information due aux riverains implique la compréhension au moins intuitive des phénomènes acoustiques, pour que le dialogue soit possible avec les techniciens. Dans cet effort pédagogique, l'autorité indépendante peut naturellement jouer un rôle, par les avis qu'elle donne et les préconisations qu'elle émet. De plus une formation générale sur les questions aéronautiques et d'acoustique, s'appuyant sur les ressources pédagogiques existantes, serait sans doute bénéfique.

B - reconnaître à la commission consultative de l'environnement la pleine responsabilité du suivi de la charte

La commission consultative de l'environnement de l'aéroport Paris - Charles de Gaulle, qui regroupe l'ensemble des parties concernées par le bruit généré par la plate-forme, sera chargée d'assurer le suivi des mesures prises en vue de limiter les nuisances sonores autour de l'aéroport, et tout particulièrement le suivi de la charte de qualité de l'environnement sonore. Elle sera tenue informée des mesures prises dans le cadre du code de bonne conduite. Cette définition de responsabilité implique que la commission dispose pour cela des moyens nécessaires.

1 - rôle de la commission

Le rôle de la commission consultative de l'environnement devrait être élargi, en particulier sur les points suivants :

la commission serait saisie pour avis tant des projets de PEB que des projets de PGS
elle pourrait saisir l'autorité indépendante de toute question de sa compétence
elle pourrait être consultée par l'autorité indépendante sur toute question d'importance relative aux nuisances sonores résultant de l'exploitation de l'aéroport de Paris - Charles de Gaulle.

Le projet de loi pour la création de l'autorité indépendante pourrait préciser les liens de cette institution avec la commission consultative de l'environnement.

2 - élargissement de la commission

La composition de la commission sera élargie aux représentants qualifiés des zones où l'enquête de gêne sonore reconnaîtra des nuisances significatives, en garantissant la représentation des riverains les plus exposés et l'équilibre des collègues actuels défini par la loi du 11 juillet 1985.

Compte tenu de la proximité des aéroports du Bourget et de Roissy, la possibilité d'un travail en commun des commissions consultatives de l'environnement de ces deux aéroports apparaît intéressante. Il conviendrait d'en préciser la nature. Il paraît à ce stade prématuré de préconiser une commission commune, bien que les textes en vigueur en prévoient l'éventualité. Le plus urgent serait de réunir la commission consultative de l'environnement du Bourget.

3 - organisation des travaux

Il sera créé au sein de la commission un comité permanent et des groupes de travail.

Le comité permanent aura pour mission :

d'assurer pour le compte de la commission consultative de l'environnement le suivi général des dossiers la concernant
de procéder aux auditions nécessaires pour préparer les prises de position de la commission sur toutes les questions autres que celles faisant l'objet de groupes de travail ad hoc
de préparer le bilan annuel d'exécution de la charte, en collaboration avec les partenaires qu'elle engage, en vue de son approbation par la commission et de sa certification par l'autorité indépendante, avant publication
d'alerter l'autorité indépendante en cas d'écarts ou de risques d'écart entre les engagements pris et la réalité.

Le comité permanent pourra également saisir l'autorité indépendante de demandes d'expertises, et être lui-même saisi par toute personne de demandes d'information sur le suivi de la charte.

Il sera composé de 15 membres, représentatifs de la composition de la commission, et se réunira au moins une fois par trimestre. Tout acte du comité permanent sera adressé pour information à chacun des membres de la commission.

Les groupes de travail seront créés en tant que de besoin sur différents thèmes d'études et pour préparer les avis que la commission doit émettre en fonction des textes en vigueur et de la présente charte. Leur durée sera limitée à celle de la préparation de ces avis ou du suivi des études.

4 - publicité des travaux

La commission elle-même se réunira au moins une fois par an.

Les avis émis par la commission et par le comité permanent seront motivés, exposeront la position des différents membres et seront rendus publics.

Le bilan annuel fera l'objet d'une présentation publique.

5 - moyens de fonctionnement et de communication

ADP propose de fournir à la commission un local dans l'enceinte de l'aéroport permettant le fonctionnement du comité permanent et un moyen d'accès en ligne aux informations sur la gêne sonore, et d'assurer conjointement avec les autres acteurs sa logistique de

fonctionnement. Il offre également à la commission l'ouverture des colonnes de ses publications telles que le magazine « Entre voisins » à des rubriques spécifiques à la commission.

Il conviendra également de rechercher les moyens d'une communication spécifique de la commission, qui contribuerait à la qualité du débat entre les acteurs du trafic aérien et les riverains. A cet égard, la commission a vocation à favoriser l'information, veiller à sa fiabilité et à sa régularité et s'attacher à la compréhension et à la prise en compte des interrogations des populations riveraines.

- _ voir le document du 26 mars 1998 joint en annexe 1
- _ organisation de l'aviation civile internationale
- _ voir en annexe 3 le plan général de l'aéroport
- _ voir annexe 2
- _ calculée conformément au texte du 26 mars 1998 des ministres, figurant en annexe

8 juillet 1998

TABLE DE MATIERES

<u>Remerciements</u>	2
<u>Sommaire</u>	Erreur ! Signet non défini.
<u>Introduction</u>	5
<u>Contexte - Roissy CDG</u>	5
<u>Problématique – De l'évaluation à la représentation de la gêne</u>	6
<u>Objectifs – Diagnostic et gestion des représentations de la gêne</u>	7
<u>Méthodologie – Une approche qualitative</u>	7
<u>Présentation des résultats</u>	8
<u>Première partie La gestion de l'environnement Discours sur la concertation</u>	9
1. <u>Le contraste des compétences – Présentation</u>	9
2. <u>Consultation, concertation, négociation – Positionnement des notions</u>	10
3. <u>Une logique représentative – Dispositifs</u>	12
3.1. <u>Création et pérennité des dispositifs</u>	12
3.2. <u>Statut et composition</u>	13
3.3. <u>Règles du jeu</u>	14
<u>Organisation – « animation » : vers une logique du tiers</u>	14
<u>Formalisation – vers une reconstruction de la mémoire</u>	15
<u>Financement – vers l'instauration de principes clairs de financement</u>	16
3.4. <u>Pouvoir des commissions</u>	16
<u>Définition des pouvoirs</u>	16
<u>« Autonomie cognitive des dispositifs »</u>	17
<u>Valeur juridique des protocoles d'accord</u>	18
<u>Mise en perspective</u>	19
4. <u>Une logique participative – Débat public</u>	19
5. <u>Et le bruit des avions ?</u>	20

Deuxième partie La gestion de l'environnement sonore Expériences de concertation 23

<u>1. Le contraste des situations</u>	23
<u>2. La diversité des contextes</u>	24
<u>2.1. Lyon-Saint Exupéry</u>	24
<u>2.2. Strasbourg-Entzheim</u>	25
<u>2.3. Nice-Côte-d'Azur</u>	25
<u>2.4. Toulouse-Blagnac</u>	25
<u>2.5. Aéroport de Liège-Bierset</u>	26
<u>2.6. Aéroport international de Genève</u>	27
<u>3. Les pratiques de concertation</u>	27
<u>3.1. Le contexte d'émergence</u>	27
<u>3.2. Le système des acteurs</u>	29
<u>Ce que les gestionnaires connaissent des riverains</u>	29
<u>Evolution de l'attitude des responsables environnementaux à l'égard des riverains</u> ...	30
<u>Position vis-à-vis des autres acteurs</u>	32
<u>La situation contient-elle sa solution ?</u>	32
<u>3.3. Pratiques formelles ou informelles</u>	33
<u>Instances formelles et informelles</u>	33
<u>Objets de la concertation</u>	33
<u>Démarches envers les riverains</u>	34
<u>Valeur des mesures issues de la concertation</u>	34
<u>4. La question de la transparence</u>	36
<u>4.1. La mise à disposition de l'information</u>	36
<u>Informations rétrospectives aux plaignants</u>	37
<u>4.2. La mise en doute de l'information</u>	37
<u>Le cadrage de l'information</u>	37
<u>La crédibilité de l'information</u>	38
<u>L'irréductibilité de la gêne</u>	40
<u>5. Le rôle « différencié » de l'information et de la concertation</u>	41

Troisième partie Le cas Roissy Charles-de-Gaulle..... 43

<u>1. L'augmentation du trafic aérien en débats – Analyse des CCE</u>	43
<u>1.1. Trois périodes</u>	43
<u>Première période – Nouveau PEB</u>	43
<u>Deuxième période – Elaboration de la charte</u>	45
<u>Troisième période – Perspectives</u>	47
<u>1.2. Formalisme des séances</u>	49
<u>1.3. Les logiques contradictoires des acteurs</u>	50
<u>Aéroports de Paris</u>	50
<u>Direction Générale de l'Aviation Civile</u>	53
<u>Les élus</u>	54
<u>Associations</u>	59
<u>1.4. CCE : un dispositif évolutif « cadré »</u>	62
<u>Exigence d'information et de documentation</u>	63
<u>Contre-expertise et ouverture à des tiers</u>	63
<u>Complexité des représentations du bruit</u>	64
<u>« Cadrage »</u>	64

<u>2. Analyse des entretiens auprès de douze acteurs concernés par « le dossier Roissy CDG »</u>	65
<u>2.1. Objectifs de l'enquête</u>	65
<u>2.2. Les acteurs</u>	66
<u>Des intérêts publics – pôles de l'Équipement et de l'Environnement</u>	66
<u>Lobby aérien – DGAC, ADP, compagnies</u>	67
<u>Une figure de l'ambivalence – les élus</u>	69
<u>Une représentation de la riveraineté en évolution – les associations</u>	70
<u>Création d'un tiers – ACNUSA</u>	72
<u>2.3. Représentations du bruit et de la gêne</u>	72
<u>Le réel subjectif ou « la réalité de la gêne »</u>	73
<u>Le vrai technico-scientifique</u>	75
<u>L'objectivation à vocation normative</u>	76
<u>Indices</u>	78
<u>Planification</u>	79
<u>Quelles orientations ?</u>	82
<u>2.4. Concertation – négociation</u>	84
<u>La concertation comme argument d'évaluation des politiques publiques</u>	84
<u>Expérience de la concertation : rédaction de la charte</u>	86
<u>Information</u>	88
<u>2.5. Vers un outil de diagnostic et de gestion des représentations de la gêne dans un système d'acteurs</u>	90
<u>« Forum hybride »</u>	90
<u>Objets de négociation et principes de négociabilité</u>	94
<u>CONCLUSION</u>	97
<u>Préambule – Roissy CDG et les autres aéroports – une question d'échelle</u>	97
<u>1. Cadrage des représentations et limites de la concertation</u>	98
<u>Des dispositifs de concertation : une importance relative</u>	98
<u>Reproduction des logiques d'acteurs</u>	98
<u>Absence de négociation : « vanité » de la concertation</u>	99
<u>2. Une dynamique timide de la concertation</u>	100
<u>Exigence d'information – mise en cause du principe de « transparence »</u>	100
<u>Concertation : des avancées réelles ou illusoire ?</u>	100
<u>Logique métrologique</u>	101
<u>3. Vers la négociation du bruit des avions</u>	102
<u>Organisation d'un « forum hybride »</u>	102
<u>Renouvellement des démarches de diagnostic</u>	102
<u>Des logiques de négociation en vue de la gestion de la gêne</u>	103
<u>Glossaire</u>	105
<u>Annexe 1 Aéroport international de Genève</u>	106

<u>Annexe 2 Rappel réglementaire</u>	110
<u>Urbanisme</u>	110
<u>Dispositif d'aide aux riverains</u>	111
<u>La loi du 12 juillet 1999</u>	111
<u>Mesures d'exploitation</u>	111
<u>Annexe 3 Rappel succinct des étapes du dossier Roissy CDG</u>	113
<u>Annexe 4 Engagements pris par les diverses parties pour la maîtrise des nuisances sonores de l'aéroport Roissy CDG</u>	115
<u>Annexe 5 Charte de qualité de l'environnement sonore de l'aéroport de Paris – Charles de Gaulle</u>	122
<u>Table de matières</u>	135

VERS UNE CHARTE INTERSONIQUE

Préfiguration d'un outil interactif de diagnostic et de gestion des représentations de la gêne dans un système d'acteurs

L'extension de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle a relancé le débat sur la gêne due au bruit des avions. En dépit des nombreux paramètres convoqués pour définir cette notion, celle-ci a montré ses limites. C'est pourquoi nous avons fait l'hypothèse que, dans un contexte où les possibilités d'actions physiques sur la source sonore apparaissent limitées, l'évaluation psycho-sociologique de la gêne offre moins d'intérêt que la compréhension des mécanismes d'interaction et des possibilités de mobilisation des représentations de la gêne entre les différents acteurs. D'une part, appréhender et évaluer l'évolution des logiques et des pratiques relatives à la gestion du bruit autour des aéroports – à partir du « dossier » Roissy Charles de Gaulle et de la gestion mise en œuvre dans d'autres aéroports – et d'autre part, estimer les limites et les avancées de la concertation dans ce domaine, tels ont été les objectifs de ce travail.

CRESSON

école
de **architecture**
d' **grenoble**

60, avenue de
Constantine

BP 2636 - F-38036
Grenoble cedex 2

tél-0476 69 83 36

fax-0476 69 83 73

émail-Cresson.Eag
@grenoble.archi.fr

www.cresson.archi.fr



Unité mixte
de Recherche 1563



laboratoire
de recherche
architecturale