

# N° 91

---

## SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 décembre 2003

### RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la proposition de loi de M. Jean-François LE GRAND portant **création des communautés aéroportuaires**,*

Par M. Jean-François LE GRAND,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beauvils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cléach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergeris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Jacques Moulinier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Henri de Richemont, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

**Voir le numéro :**

**Sénat : 83 (2003-2004)**

---

**Transports aériens.**

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi tend à créer une nouvelle catégorie d'établissement public à caractère administratif : la communauté aéroportuaire.

L'établissement, institué au niveau régional, aurait une mission d'intervention dans trois domaines essentiels :

– les questions d'environnement et de qualité de vie pour les riverains ;

– celles de l'impact économique de l'installation aéroportuaire sur le territoire, de l'accès des riverains aux emplois et aux équipements collectifs de la plateforme ;

– celles liées à l'information de la population.

La proposition de loi dote la communauté aéroportuaire de ressources qui lui permettront d'intervenir sous forme de subventions d'investissement et sous forme de subventions d'exploitation de service ou affectées aux études qui s'avèreraient nécessaires, afin de financer les projets entrant dans le champ d'action de l'établissement public.

L'innovation proposée est le fruit d'une longue réflexion dans laquelle votre rapporteur a pris sa part et ce, bien avant la création, au printemps 2003, de la « mission d'évaluation et de propositions pour un développement durable et équitable des grands aéroports parisiens » qui lui fut confiée par le Premier ministre.

Conscient de « *l'inexorable montée en puissance de la thématique des nuisances sonores aéroportuaires* »<sup>1</sup>, il a très vite considéré que seule une politique globale, prenant véritablement la mesure de ce que représente le

<sup>1</sup> Pour reprendre le titre du chapitre III de son Avis sur le budget de l'aviation civile et du transport aérien dans le projet de loi de finances pour 2003. (Sénat. n° 70. Tome XIX. 2002-2003)

transport aérien dans la société d'aujourd'hui, permettra de résoudre les conflits.

A partir du « contre-exemple » de Roissy-Charles-de-Gaulle, il a, à plusieurs reprises, affirmé sa conviction que le développement du transport aérien passait par une meilleure régulation des nuisances impliquant notamment une plus grande maîtrise de l'urbanisation au voisinage des aéroports afin d'empêcher l'exposition de la population au bruit.

Une étape importante a, certes, été franchie avec la loi du 12 janvier 1999 qui a créé l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA).

On se rappelle que c'est à l'occasion de la concertation relative à l'extension de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle qu'est apparue la nécessité de mettre en place une autorité indépendante chargée d'intervenir dans la mesure et le contrôle des nuisances sonores, le contrôle des trajectoires et des procédures d'approche et de départ mais aussi dans la répression des contrevenants. La nouvelle institution s'est vue encore confier un rôle d'information des riverains de même qu'un pouvoir d'élaboration de prescriptions techniques concernant notamment les dispositifs de mesure du bruit et de suivi des trajectoires implantés aux abords des aérodromes.

Il convient de noter que le décret -très attendu- du 26 avril 2002 fixant les conditions d'établissement des plans d'exposition au bruit et des plans de gêne sonore des aérodromes et modifiant le code de l'urbanisme, a repris nombre de recommandations formulées par l'ACNUSA.

Parmi celles-ci, on notera un changement d'indice plus favorable aux riverains pour la mesure de la gêne sonore.

Le dossier reste néanmoins ambivalent : la présence d'une plateforme aéroportuaire (et notamment celles qui ont une vocation internationale) génère bien d'autres choses que des nuisances.

Le souci de transparence et de vérité implique une **prise en considération générale** des relations entre l'aéroport et son voisinage. La question des nuisances sonores prend souvent le pas sur les autres mais la plateforme aéroportuaire représente aussi une force d'attraction économique aux impacts multiples notamment au niveau de l'emploi : on sait que, pour les experts, tout aéroport international crée 1.000 emplois directs par millions de passagers auxquels s'ajoute une part variable mais, à l'évidence, très importante, d'emplois indirects.

De fait, l'installation aéroportuaire génère la création d'un véritable bassin d'emplois qui s'étend notamment sur les axes de transport terrestre conduisant à la plateforme. Dans le domaine de l'aménagement et du développement du territoire, elle constitue un vecteur majeur.

Economiquement et sociologiquement, la communauté aéroportuaire existe donc déjà. L'objet de la réforme est de mettre en place un cadre juridique qui permettra le dialogue entre les acteurs de la plateforme, d'une part, (gestionnaire d'aéroport, compagnies aériennes, entreprises...) et les collectivités territoriales qui défendent les droits des riverains, d'autre part.

Le nouvel organisme aurait, en fait, une double vocation :

- constituer une instance paritaire de dialogue et de concertation entre l'aéroport et son voisinage pour régler les problèmes existants ;
- prévenir, si possible, les litiges en amont.

L'intérêt de la création d'un établissement public est une des conclusions de la mission administrative précitée confiée à votre rapporteur qui a défini la communauté aéroportuaire comme un organe de **gouvernance territoriale** permettant aux différents acteurs des territoires sous l'influence aéroportuaire, qu'ils soient publics (aéroports, collectivités locales) ou privés (compagnies aériennes, entreprises) de se parler.

La communauté aéroportuaire définirait les projets éligibles dans les domaines suivants :

- l'environnement (notamment l'insonorisation) ;
- l'urbanisme (en contribuant à l'équilibre financier d'opérations d'aménagement et de rénovation dont la rentabilité serait compromise par l'existence de l'aéroport) ;
- les transports (en particulier l'accès des riverains aux emplois de la plateforme) ;
- l'emploi (actions de formation...) ;
- l'information (notamment sur les retombées économiques et l'impact environnemental de l'activité de l'aéroport).

La mission d'évaluation s'est interrogée sur la forme juridique, le périmètre d'intervention, les actions et le mode de financement de la communauté aéroportuaire.

La présente proposition de loi tente d'apporter des solutions à ces questions.

Dans l'esprit de son auteur, la formule proposée semble particulièrement adaptée aux grands aéroports parisiens.

Telle était, d'ailleurs, la préoccupation première de la mission d'évaluation.

Mais une dizaine de grands aéroports régionaux pourrait aussi y trouver un grand profit.

En recommandant, bien sûr, au Sénat l'adoption de la présente proposition de loi, votre rapporteur se demande si la communauté aéroportuaire ne pourrait pas préfigurer d'autres communautés dans des secteurs de conflictualité récurrente où l'intérêt commun peine à se dégager faute d'un dialogue suffisant (les autres modes de transport, l'éducation, la politique de la ville, le monde du spectacle...).

Car que souhaitons-nous en définitive ?

– faire apparaître les solidarités territoriales au-delà d'intérêts au fond moins divergents qu'ils peuvent le paraître à première vue ;

– favoriser la recherche de solutions consensuelles dès lors que l'existence de la communauté d'intérêts aurait été perçue et acceptée par les parties en cause.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup> -*

#### **Création d'une nouvelle catégorie d'établissement public administratif**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi institue une nouvelle catégorie d'établissement public administratif dénommée communauté aéroportuaire. Celle-ci disposera de la personnalité morale et de l'autonomie financière pour accomplir les missions qui lui sont confiées par la loi.

Signalons que la mission d'évaluation déjà évoquée avait envisagé la formule de la société d'économie mixte locale pour la communauté aéroportuaire. Mais cette solution a été abandonnée dès lors que la nouvelle instance devrait se contenter de subventionner les projets sans avoir elle-même la qualité de maître d'ouvrage.

### *Article 2 -*

#### **Mission et périmètre d'intervention de la communauté aéroportuaire**

L'article 2 de la proposition de loi précise le rôle dévolu à la nouvelle communauté aéroportuaire.

Il lui donne, **en premier lieu**, la charge de corriger les atteintes à l'environnement en apportant une aide financière aux riverains qui souhaitent insonoriser leurs logements ou à empêcher la construction de nouvelles habitations dans les zones appelées à devenir bruyantes.

Des travaux tels que l'insonorisation des pièces devraient pouvoir être ainsi menés à bien avec l'aide du nouvel organisme. On citera aussi l'acquisition par la communauté aéroportuaire de terrains auxquels seraient affectés un autre usage qu'un usage d'habitation. Il pourra aussi s'agir du

rachat de maisons d'habitations trop exposées au bruit. L'établissement public pourrait encore subventionner des opérations d'urbanisme que l'extension d'un plan d'exposition au bruit pourrait remettre en cause.

Un **second type de mission** concerne la vie même des riverains et spécialement leur accès aux emplois et aux équipements collectifs de la plateforme. Le rôle de la communauté aéroportuaire consistera ici à participer au renforcement des moyens de transport tant collectifs que routiers mais aussi à celui des moyens d'éducation et de formation. Il s'agit donc d'exploiter aussi le « revers positif de la médaille » en favorisant l'« accessibilité » de tous les avantages procurés par l'existence d'une plateforme aéroportuaire.

Assurer l'information relative aux impacts de l'aéroport sur son territoire et aux actions menées pour en corriger les effets, constituera la **troisième mission** de la communauté aéroportuaire. Il faut insister sur l'importance de cette politique de communication (qui inclut, bien évidemment, la recension des réactions et des suggestions des intéressés) sans laquelle la plupart des actions menées seraient vouées à l'échec.

Par ailleurs, l'article 2 prévoit que le périmètre d'intervention de la communauté aéroportuaire sera défini, par voie réglementaire, lors de la création de chaque établissement. A l'évidence, ce périmètre sera établi à partir du plan de gêne sonore en vigueur lorsqu'il en existe un, mais aussi en considération de la zone d'influence de l'aéroport. Ce périmètre pourra être étendu, toujours par voie réglementaire, sur proposition de la communauté aéroportuaire.

### *Article 3 -*

#### **Création de la communauté aéroportuaire**

L'article 3 de la proposition de loi prévoit que **la communauté aéroportuaire sera créée** sur délibération du conseil régional.

S'agissant des aéroports parisiens, il est très vite apparu à la mission d'évaluation que le niveau territorial le plus adapté pour décider de la création d'une communauté aéroportuaire était le niveau régional.

S'agissant des aéroports régionaux, pour lesquels la création d'une communauté aéroportuaire pourrait apparaître opportune, c'est encore l'échelon régional qui est apparu le plus pertinent compte tenu de l'ampleur de l'impact territorial de ce type d'équipement.

Le texte ajoute qu'en l'absence de délibération du conseil régional, le représentant de l'Etat dans la région pourra, à l'expiration d'un délai de six mois, après notification au conseil régional, créer la communauté aéroportuaire.

Ne nous y trompons pas, c'est la dynamique suscitée par les avantages constatés de la formule et non un dispositif coercitif qui pèsera, en définitive, sur les évolutions souhaitables.

Il est apparu toutefois souhaitable de prévoir, à titre préventif, une solution alternative à la délibération du conseil régional pour les cas où le refus de créer une communauté aéroportuaire obéirait à des considérations qui n'auraient rien à voir avec l'intérêt commun.

#### *Article 4-*

### **Composition du conseil d'administration de la communauté aéroportuaire**

L'auteur de la présente proposition de loi a souhaité que soient formellement distingués, par le biais de deux collèges, les deux catégories d'intérêt concernées.

L'article 4 de la proposition de loi dispose, ainsi, que le conseil d'administration de la communauté aéroportuaire comprendra à parité :

– un **collège des collectivités territoriales** pour les collectivités dont le territoire est compris en tout ou en partie dans le périmètre d'intervention de la communauté aéroportuaire ;

– un **collège des entreprises**, pour les entreprises bénéficiant de l'activité aéroportuaire, composé du gestionnaire d'aéroport, des compagnies aériennes, et des autres entreprises situées ou non sur l'emprise de l'aéroport.

La proposition de loi a encore souhaité, dans un souci de cohérence territoriale, affirmer la primauté du politique en confiant la présidence de la communauté aéroportuaire au président du conseil régional ou à son représentant, la voix de ce dernier étant prépondérante en cas de partage.

La question s'est posée de savoir quelles pourraient être les modalités d'intervention des riverains et des associations de protection de l'environnement dans la gestion et la politique de la communauté aéroportuaire. Si les questions relatives à l'intérêt général relèvent des élus des



collectivités territoriales, il convient, à l'évidence, qu'un dialogue permanent soit assuré avec les différentes associations.

Deux hypothèses étaient envisageables :

– la mise à la disposition des associations de postes d'observateur, sans voix délibérative, au sein du conseil d'administration ;

– la mise en place d'une instance de concertation ad hoc permettant d'assurer le dialogue entre toutes les parties.

Votre rapporteur a finalement opté pour la première solution en proposant que la communauté aéroportuaire, sur proposition du président du conseil régional ou de son représentant, désigne un représentant des riverains et un représentant des associations de protection de l'environnement qui auront voix consultative.

#### *Article 5 -*

### **Ressources de la communauté aéroportuaire**

L'article 5 de la proposition de loi octroie à la communauté aéroportuaire des ressources qui seront gérées par son conseil d'administration.

Ces ressources permettraient de financer les projets entrant dans les domaines d'action de la communauté aéroportuaire (ces derniers étant définis à l'article 6 de la proposition de loi) qui seront présentés soit par les riverains, soit par les entreprises bénéficiaires de l'activité aéroportuaire, soit par les collectivités locales, soit encore par l'Etat dans le cadre d'un « contrat de développement durable ».

Ces ressources seraient les suivantes :

– le produit des sanctions administratives prononcées par l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires à la suite de manquements constatés sur l'aérodrome concerné ;

– les contributions volontaires des entreprises bénéficiant de l'activité aéroportuaire ;

– les contributions volontaires des gestionnaires d'aéroport ;

– les contributions des collectivités territoriales ou de leurs groupements, notamment par l’intermédiaire des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle ou, s’agissant des aéroports parisiens, dans le cadre du fonds de compensation des nuisances aéroportuaires relatif à l’aéroport concerné ;

– le cas échéant, les ressources affectées par les lois de finances.

L’article 5 prévoit, enfin, que la communauté aéroportuaire arrêtera les programmes d’aide financière prévus à l’article L. 571-14 du code de l’environnement aux riverains de l’aérodrome concerné.

Votre rapporteur insiste sur la nécessité de prévoir, pour la future communauté aéroportuaire, un financement substantiel.

En deçà d’un certain montant de ressources, il est convaincu que le nouvel organisme n’atteindrait pas le niveau suffisant de crédibilité.

#### *Article 6 -*

#### **Projets éligibles au financement par la communauté aéroportuaire**

L’article 6 de la proposition de loi dispose que les projets éligibles au financement par le fonds d’investissement et de services de la communauté aéroportuaire seront présentés par les collectivités locales, les riverains, les entreprises bénéficiaires de l’activité aéroportuaire, ou l’Etat, dans l’un ou plusieurs des domaines d’action suivants : l’environnement, l’urbanisme, les transports, l’emploi, l’information.

Le texte ajoute que le financement des projets concernera principalement l’investissement mais aussi, à titre accessoire, la prise en charge de subventions d’exploitation de service ou affectées à des études qui s’avèreraient nécessaires.

On peut évoquer, à cet égard, une aide financière pour le lancement de services nouveaux ou encore le financement de dépenses d’études et de prestations pour la communication.

*Article 7 -*

**Contractualisation de l'intervention financière  
de la communauté aéroportuaire**

L'article 7 de la proposition de loi introduit, enfin, la notion de « contrat de développement durable » en énonçant que l'aide financière de la communauté aéroportuaire sur un projet interviendra dans le cadre de ce type de contrat avec le maître d'ouvrage et d'éventuels autres contributeurs.

**Sur proposition de son rapporteur, la Commission des Affaires économiques a adopté la présente proposition de loi.**

## **CONCLUSIONS DE LA COMMISSION :**

### **TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI PRÉSENTÉE PAR M. JEAN-FRANÇOIS LE GRAND PORTANT CRÉATION DES COMMUNAUTÉS AÉROPORTUAIRES**

#### Article 1er

Il est créé, sous le nom de « communauté aéroportuaire », une nouvelle catégorie d'établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

#### Article 2

La communauté aéroportuaire est chargée de favoriser la correction des atteintes aéroportuaires à l'environnement et à la qualité de vie urbaine et rurale, l'accès des riverains aux emplois et aux équipements collectifs et l'information relative aux impacts de l'aéroport sur son territoire et aux actions menées pour en corriger les effets.

Le périmètre d'intervention de la communauté aéroportuaire est défini, par voie réglementaire, lors de la création de chaque établissement. Il peut être étendu sur proposition de la communauté aéroportuaire.

### Article 3

La communauté aéroportuaire est créée sur délibération du conseil régional.

En l'absence de délibération du conseil régional, le représentant de l'Etat dans la région peut, à l'expiration d'un délai de six mois après notification au conseil régional, créer la communauté aéroportuaire.

Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'Etat.

### Article 4

Le conseil d'administration de la communauté aéroportuaire comprend, à parité, deux collèges :

– le collège des collectivités territoriales, représentant les collectivités dont le territoire est compris en tout ou partie dans le périmètre d'intervention de la communauté aéroportuaire ;

– le collège des entreprises, représentant les entreprises bénéficiant de l'activité aéroportuaire, composé du gestionnaire d'aéroport, des compagnies aériennes et des autres entreprises situées ou non sur l'emprise de l'aéroport.

Le conseil d'administration est présidé par le président du conseil régional ou son représentant qui dispose d'une voix prépondérante en cas de partage des voix.

La communauté aéroportuaire, sur proposition du président du conseil régional ou de son représentant, désigne un représentant des riverains et un représentant des associations de protection de l'environnement qui ont voix consultative.

Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'Etat.

## Article 5

Les ressources de la communauté aéroportuaire sont :

- le produit des sanctions administratives prononcées par l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires à la suite de manquements constatés sur l'aérodrome concerné ;
- les contributions volontaires des entreprises bénéficiant de l'activité aéroportuaire ;
- les contributions volontaires des gestionnaires d'aéroport ;
- les contributions des collectivités territoriales ou de leurs groupements, notamment par l'intermédiaire des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle ou, s'agissant des aéroports parisiens, dans le cadre du fonds de compensation des nuisances aéroportuaires relatif à l'aéroport concerné ;
- le cas échéant, les ressources affectées par les lois de finances.

La communauté aéroportuaire arrête les programmes d'aide financière prévus à l'article L. 571-14 du code de l'environnement aux riverains de l'aérodrome concerné.

## Article 6

Les projets éligibles au financement de la part de la communauté aéroportuaire sont présentés par les collectivités locales, les riverains, les entreprises bénéficiaires de l'activité aéroportuaire ou l'Etat, dans l'un ou plusieurs des domaines d'action suivants :

- l'environnement ;
- l'urbanisme ;
- les transports ;
- l'emploi ;
- l'information.

Le financement des projets concerne principalement l'investissement et, accessoirement, la prise en charge de subventions d'exploitation de service ou d'études qui s'avèreraient nécessaires.

#### Article 7

L'intervention financière de la communauté aéroportuaire sur un projet s'inscrit dans le cadre d'un contrat de développement durable signé avec le maître d'ouvrage et, le cas échéant, les autres contributeurs.