

Quels indicateurs de gêne et quelle démarche participative pour quelle politique territoriale d'aéroports ?

Création d'un 3^e aéroport pour donner satisfaction aux riverains de Roissy ou extension Charles de Gaulle avec des capacités d'accueil poussées à leur terme : les années et les rapports ont passé, le conflit s'est envenimé.

Et, faute d'études, de concertation et de médiation, la dernière démarche en date, la Ducsaï, n'a rien réglé. Explications.

par Bernard Barraqué

DR CNRS au Latts, Membre du Conseil national du bruit

Le projet de troisième aéroport a été largement suscité par la forte opposition des riverains de Roissy à l'extension de l'aéroport Charles-de-Gaulle. Essayons de comprendre pour-

quoi ce conflit semble s'être envenimé au fil des ans au lieu de s'apaiser, et d'étudier quelles conséquences en tirer pour les démarches de « décision par apprentissage collectif » à conduire (Callon & al., 2001). Ce contexte permet de comprendre a contrario l'échec de la Démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international (Ducsaï), démarche imposée à Pierre Zémor, président de la Commission nationale du débat public : trouver, en 6 mois, un site pour ce troisième aéroport. Pour plusieurs chercheurs en sciences sociales, il

s'agit d'abord de replacer le bruit comme phénomène socio-politique et territorial global, alors qu'on a jusqu'ici tenté de l'enfermer dans une technicisation acoustique (Augoyard, 2000 ; Perianez, 1994).

Tout commence apparemment par un accident

L'idée d'un troisième aéroport n'est pas nouvelle, et d'ailleurs il y a déjà, de fait, plusieurs

troisièmes aéroports en service : toutes les denrées périssables venant en Ile de France par avion arrivent à Vatry, de nombreux vols vers le nord de l'Angleterre et l'Ecosse partent de Beauvais, etc. Mais celle de choisir un site privilégié pour délester CdG était catégoriquement refusée par l'administration de l'aviation civile jusqu'au crash du Concorde sur Gonesse. Le gouvernement Juppé avait bien choisi le site de Beauvilliers près de Chartres, mais le projet avait peu de chances d'aboutir, du fait non seulement d'une forte opposition locale, mais aussi pour des raisons techniques, en particulier l'éloignement de CdG. La défaite significative de tous les députés de droite des circonscriptions voisines de CdG et de Beauvilliers lors des élections ayant suivi la dissolution de l'Assemblée nationale et la chute du gouvernement Juppé au printemps 1997 avait conduit le nouveau gouvernement à la plus grande prudence sur le dossier. Mais cela revenait à entériner ce que les riverains de Roissy redoutaient le plus : la confirmation, par le temps qui passe, d'une extension de cet aéroport et d'une capacité d'accueil poussée à son terme, à savoir 80 à 90 millions de passagers par an. Les riverains et les élus locaux multipliaient les manifestations sans grand succès.

Mais la catastrophe de Gonesse a eu lieu, et elle a fait progresser le dossier de l'environnement de l'aéroport beaucoup plus vite : J.P. Blazy, député-maire de Gonesse, et président du Conseil national du bruit (CNB), qui venait de faire voter la création de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa), put mettre en avant le grave problème de sécurité révélé dans sa commune par l'accident, pour obtenir du ministre Gayssot qu'il annonce, dès l'automne, la création d'un troisième aéroport, seule manière à son avis d'obtenir que les promesses de plafonnement du trafic à Roissy CdG soient tenues. Il convient cependant, de rappeler les antécédents à l'épisode Ducsaï d'un conflit de fond (comme les coureurs du même nom).

Un contexte marqué par le conflit, et surtout l'incertitude

Comme cela a été rappelé aux responsables de la Ducsaï, une concertation institutionnelle avait été organisée sur le bruit autour de principaux aéroports peu après l'arrivée de François Mitterrand à la Présidence de la République : il s'est agi de la

commission Gabolde, du nom de son président, le conseiller d'Etat Christian Gabolde. On aurait dû prendre le temps de réétudier ce qui s'y était passé, ne serait-ce que pour éviter de rencontrer les mêmes limites qu'à l'époque : au vu des affrontements auxquels il a assisté, C. Gabolde a rédigé un rapport qui proposait plusieurs avancées, mais qui n'a en rien pacifié l'affaire.

Parmi les propositions du rapport d'évaluation de la politique de lutte contre le bruit rédigé pour l'OCDE et le ministère de l'environnement en 1988 (Barraqué, 1998), l'une considérait comme indispensable de mettre un nouvel aéroport en chantier au plus vite, car l'enquête donnait à penser que le doublement des pistes à Roissy CdG, pourtant prévu dès l'origine, entraînerait une levée de boucliers des riverains, qui vivent dans l'espoir d'un plafonnement des mouvements et d'une stabilisation des zones touchées. Aujourd'hui, l'agrandissement de Roissy a eu lieu, et les riverains sont en colère. De surcroît on assiste à une explosion du trafic aérien, qui rend urgente la réflexion sur le troisième aéroport, mais plus seulement pour des raisons d'environnement : CdG sera saturé bien plus tôt que prévu, à moins d'écraser les revendica-

tions des riverains. L'expérience conduit a contrario à recommander de prendre du temps, et de bien réfléchir à toutes les possibilités ; pour savoir s'il faut un troisième aéroport, et surtout pas où : pour répondre à la question, c'est à un véritable processus de médiation qu'il faut procéder, tout en élargissant la réflexion à une complémentarité des modes de transports.

Mais alors, une remise en cause de fond, qui concerne le trafic aérien comme d'autres grands services publics, doit être conduite sur deux points jusqu'ici négligés : une meilleure prévision du trafic futur dépend en fait de l'avènement, ou plutôt du retour, d'une régulation de la demande de transports (gestion par la demande), au lieu de se contenter de chercher à augmenter l'offre ; et, par ailleurs, on doit envisager une inscription bien plus forte des aéroports existants dans leur environnement régional. Ce qui implique de cesser de croire qu'on pourra calmer la colère de cet environnement en ne payant qu'une partie de l'insonorisation des logements à des riverains choisis individuellement en fonction de leur ancienneté, tout en multipliant les zones survolées par des trajectoires nouvelles. De ce point de vue, l'expérience des

conflits autour des autres grands aéroports européens et américains doit être soigneusement intégrée à la réflexion, et elle doit être réunie en partie par des experts indépendants ; elle ne devrait surtout pas être utilisée, comme on a pu l'entendre récemment, comme argument de croissance : « les autres sont bloqués par les problèmes d'environnement, donc c'est nous qui allons gagner la bataille de la concurrence ! ». Comme s'il n'y avait pas de problèmes d'environnement autour des principaux aéroports de France aussi. Mais, justement, si on prend cette gêne due aux aéronefs au sérieux, que peut-on en dire ?

Le bruit des aéronefs, trop sérieux pour être confié au ministère chargé du bruit ?

Lorsque le bruit est devenu une préoccupation publique dans les pays développés, au début des années 1960, il n'y avait pas d'administration de l'environnement. Les premières politiques ont été conduites par les administrations des transports et par les gestionnaires d'aéroports, qui ont recouru à la même

approche ergonomique et technique que celle qu'ils avaient développée en interne. C'est ainsi que, sous l'influence de l'approche de type épidémiologique initiée aux Etats-Unis pour déterminer des risques de surdité professionnelle, on a cherché à relier la gêne due au bruit, considérée comme une atteinte à la santé publique au sens large, au volume sonore reçu. Cette approche très dominante, qui avait abouti à des indices de gêne comme l'EPNdB dans les pays anglo-saxons ou l'indice psychologique en France, dès le début des années 1970, a été progressivement remise en cause par les comités scientifiques successifs sur le bruit et les vibrations en France, au profit d'une appréhension plus qualitative de la gêne ; notamment, on a finalement réorienté l'étude de celle due au bruit des transports, et surtout au bruit de voisinage, dans une perspective plus sociologique et plus large : on a de plus en plus considéré le bruit comme le support ou le point de cristallisation des difficultés de vie, ou encore de conflits sociaux aux facettes multiples (sans bien sûr, que cela excuse nécessairement les responsables des nuisances). Cependant, malgré l'augmentation progressive des revendications des riverains des aéroports, on n'a plus fait de

recherches de terrain rendues publiques sur le bruit des avions en France, depuis la grande enquête de gêne conduite par l'Ifop en 1974-75 à Roissy, dans l'esprit « psycho-acoustique » dominant à l'époque. On a depuis oublié que les résultats de ce genre de sondages n'étaient pas concluants dès cette époque, ni en ce qui concerne les corrélations entre la gêne et le bruit calculé à l'endroit des interviews, ni surtout en ce qui concerne les impacts du bruit sur la santé physique et psychique (François, 1978 ; voir également les réserves exprimées dans Stansfeld, 2000). Pourtant, on a quand même réalisé un indicateur acoustique supposé traduire la gêne, et on a conduit ensuite la politique sans plus faire de recherche sur tout ce qui ne corrélait pas... Tout s'est passé comme si le bruit des avions était une chose trop importante pour faire l'objet de l'attention des comités de recherche sur le bruit du ministère de l'Environnement. Et donc, la création et la gestion des zones bruyantes autour des aéroports sont restées marquées par les démarches classiques en termes de niveaux sonores calculés, se traduisant par des zonages abstraits.

Plus tard, la vive contestation des riverains consécutive à la

décision du gouvernement Juppé d'agrandir Roissy a pris de court des responsables qui ne pouvaient pas s'appuyer sur des données récentes pour affirmer que la situation n'avait pas changé ou s'était améliorée depuis. Ceci a finalement permis au Conseil national du bruit d'imposer qu'on fasse enfin une grande enquête de gêne, pour baser la charte de maîtrise des nuisances sonores, promise aux riverains par ce même gouvernement, et reprise par son successeur, sur une connaissance actualisée de la gêne. Or le choix fait par les services du nouveau Premier ministre, dès septembre 1997, de confier le dossier de la charte au ministère des transports et non à celui de l'environnement, a eu pour conséquence de confier l'enquête à l'Inrets, qui n'a jamais pu remettre en cause l'appareil théorique psycho-acoustique dominant dans le monde. Cela revenait à privilégier la même approche de la gêne que par le passé, on a donc décidé de refaire un grand sondage psycho-acoustique. Il y a eu cependant une différence avec les enquêtes précédentes : on a mesuré le bruit au sol aux endroits où on faisait les enquêtes, au lieu de le dériver du logiciel de détermination des niveaux psychiques à ces endroits ; et, par ailleurs, on a inclus dans le ter-

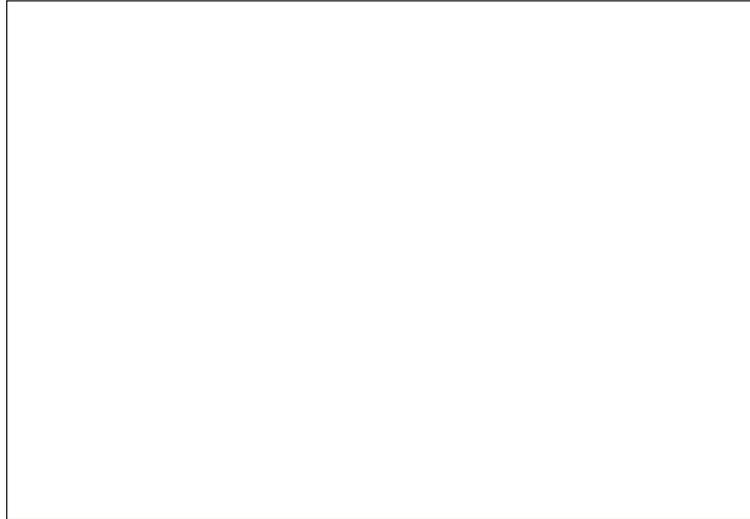
ritoire de l'enquête des communes bien plus éloignées que les zones de bruit officielles. Mais on est resté dans l'approche de la gêne individuelle par des volumes sonores, alors que, depuis 25 ans, on savait que la dimension acoustique et individuelle ne représentait qu'environ un tiers de la gêne.

En fait, par cette enquête, le monde de l'aviation civile ne cherchait pas seulement à répondre à l'obligation qui lui était faite de se mettre à la portée des riverains et de leurs communes, mais aussi à reconstituer au plus vite un indicateur pour remplacer l'indice psychique, rejeté par ces derniers, et de surcroît menacé par la directive européenne en projet sur le bruit. L'Europe s'orientait, en effet, vers un indicateur unique pour tous les bruits de transports (ce qui a été adopté depuis), et le valider par enquête permettrait de refaire rapidement les plans d'exposition au bruit et de gêne sonore. On restait donc, au fond, dans la même logique qu'auparavant, malgré le changement d'indicateur ; et on a conduit, au nom de l'urgence, une enquête classique, qui (mais est-ce une surprise) n'a pas donné de résultats à la hauteur des attentes : même en mesurant le bruit au sol, et non plus en le calculant par le logiciel de l'indice psychique,

les corrélations avec la gêne restent peu significatives ; et ce n'est pas seulement à cause des difficultés rencontrées dans la mesure. Le pourcentage de gens très gênés n'est pas significativement en baisse à mesure qu'on s'éloigne des pistes... Le conseil scientifique de suivi de cette enquête a rendu, en 2000, un avis assez critique, et l'enquête, qui était jusque là présentée aux riverains comme un gage de la prise en compte de leurs revendications, n'a finalement pas reçu beaucoup de publicité après coup. Il serait intéressant de voir ce qu'en pensent les riverains maintenant. Mais l'important est d'en tirer la leçon pour la nouvelle approche du bruit à prendre en compte, en particulier dans un débat public tel que la Ducaisai.

Quels indicateurs pour quelle politique publique ?

Ces dernières années, on a assisté à un réel progrès de la mesure du bruit autour des aéroports dans le monde, grâce notamment à la mise en place de réseaux de sonomètres permanents : à Roissy, le système Sonat, initialement conçu pour aider à classer les avions dans les cinq catégories



Jean Gattimy / Magnum Photos

Les moyens modernes de guidage permettent de faire se succéder des avions plus rapprochés qu'avant et, avec des pistes en parallèle, il peut arriver à certains moments que des avions se succèdent de façon que le bruit, sans être assourdissant, est ininterrompu, ce qui devient insupportable à certains.

soumises à des redevances croissantes en fonction du bruit, a été développé de façon que, si on le voulait, on pourrait pratiquement reconstituer la « tache » du bruit fait par chaque avion, et lui faire payer la redevance en conséquence, en temps réel ! C'est un système de ce genre qui fonctionne à Genève Cointrin, à ceci près que l'on se contente de faire payer des amendes aux pilotes qui se sont éloignés des trajectoires à respecter. On n'en est pas encore là en France, mais Sonat a facilité l'enquête de gêne évoquée ci-dessus, et il est utilisé par l'Autorité indépendante de contrôle créée par la loi, l'Acnusa, pour rectifier les trajectoires, ainsi que par la CNPN, une autre commission administrative créée pour sanctionner les fautifs (d'écart

de trajectoire, de non-respect d'horaires, etc.).

C'est un réel progrès, notamment pour ceux qui se souviennent qu'un des nombreux points de conflit dès la mise en service de Roissy était justement celui des trajectoires d'approche, les riverains estimant que les avions s'écartaient de leur ligne, ou volaient trop bas, et que donc ils leur faisaient subir un bruit supérieur à ce qui était affiché dans tous les zonages. L'affaire avait été en partie réglée, au début des années 1980, grâce à l'intervention vigoureuse du président du Conseil général du Val d'Oise auprès du préfet, obtenant qu'un relevé de trajectoires soit rendu public ; puis, au vu des écarts constatés, élus et riverains ont obtenu une modification des tra-

jectoires à leur avantage, en faisant valoir que les syndicats de pilotes ne s'opposeraient pas à une « plongée » plus pentue sur l'aéroport, alors qu'Aéroport de Paris disait que ce n'était pas possible pour des raisons de sécurité.

Pourtant, si une mesure du bruit réellement émis constitue une amélioration, par la mise en transparence des erreurs de trajectoire et aussi des mouvements dérogatoires et des vols de nuit, elle ne résout pas le problème essentiel qui se situe dans la dimension qualitative de la gêne : le nombre de mouvements par an, et surtout le nombre de vols de nuit, sont des indicateurs essentiels pour les riverains. Seul Orly bénéficie d'un plafonnement des mouvements d'avions et d'un couvre-feu total la nuit, mais le plafonnement n'est pas vraiment respecté, puisqu'on reste à 250 000 mouvements contre 200 000 promis par les ministres Barnier et Bosson. Le tout récent conflit de la nouvelle trajectoire d'approche d'Orly par le sud, et la solution qui semble se dessiner aujourd'hui, grâce encore au syndicat des pilotes, montre à quel point le survol des populations, même à des altitudes élevées et donc non prises en compte par l'aviation civile, mérite une attention

bien supérieure à ce qui a été le cas par le passé.

Or, précisément, les partisans du développement du trafic aérien sur place, à commencer par les ministres Pons et Idrac, puis Gayssot, ont cru pouvoir utiliser ce nouveau système de mesure pour garantir aux riverains que le volume sonore annuel n'augmenterait pas malgré l'augmentation du trafic ! C'est là le point central de la charte de maîtrise des nuisances sonores : on pourrait assurer la tranquillité des riverains en compensant l'augmentation du trafic par le remplacement progressif des flottes d'avions par des appareils plus silencieux. Cette assertion est répétée depuis plus de quatre ans malgré l'opinion contraire des élus et du public, alors que c'est le point sur lequel le Conseil national du bruit a exprimé ses plus vives réserves dans son avis de décembre 1997, avis qui demeure méconnu, mais néanmoins fondé sur les résultats d'enquêtes menées dans d'autres aéroports, comme par exemple Düsseldorf : la gêne y a augmenté alors que le volume sonore global a baissé.

On en arrive au point le plus important, celui qui concerne les indicateurs de gêne : si on rapproche ce résultat allemand de celui de l'enquête conduite

par l'Inrets qui donne des corrélations assez faibles et pas très significatives entre bruit mesuré et gêne exprimée, on peut proposer une autre hypothèse explicative que celles retenues habituellement (on n'a pas assez bien mesuré la gêne, mais on fera mieux la prochaine fois ; ou bien : finalement les riverains ne sont pas si gênés, la contestation ne va pas durer) : la gêne ne s'épuise pas dans l'acoustique, elle a une dimension plus qualitative. Notamment, les moyens modernes de guidage permettent de faire se succéder des avions plus rapprochés qu'avant, et, avec des pistes en parallèle, il peut arriver à certains moments que des avions se succèdent de façon que le bruit, sans être assourdissant, est ininterrompu, ce qui devient insupportable à certains. Ou bien encore, les riverains gardent le sentiment que les trajectoires ne sont pas respectées, ce qui accroît le sentiment de gêne.

Comme dans les autres secteurs du bruit, on doit d'ailleurs re-situer la gêne, telle qu'on la mesure assez pauvrement par des enquêtes par sondages, dans une double dimension : celle de la qualité de vie des individus, et celle de la vie collective des zones touchées par le bruit. Le premier domaine peut être couvert par

des approches psycho-sociologiques plus en profondeur que les sondages, et celles-ci tendent à montrer que la sensibilité au bruit est en partie liée à la qualité de vie ressentie par les interviewés ; d'ailleurs ce sont essentiellement les gens qui vont assez mal sur le plan personnel qui tendent à « claquer la porte » aux sondeurs venant estimer la gêne, ce qui fausse les enquêtes.

Quant à la dimension territoriale, elle a été exprimée clairement par le maire de Saint Victoret, au moment des débats de la loi sur le bruit en novembre 1992 : il venait de gagner son procès en dédommagement contre la chambre de commerce de Marseille. Fort de son succès, lié à l'antériorité de sa commune par rapport au développement du trafic aérien, il était venu voir le rapporteur de la loi au Parlement pour lui demander de prévoir, à partir de la nouvelle redevance que paieraient les avions en fonction du bruit, la création d'un fonds particulier pour aider les communes victimes du bruit à se doter d'équipements compensatoires par rapport à la dégradation générale de leur qualité de vie, directe à cause du bruit, et indirecte à cause du départ de tous les particuliers aisés, et des activités qui peuvent se relocaliser hors zone de bruit.

Ceci a été confirmé récemment par la thèse sur le coût social du bruit de Guillaume Faburel, faite avec la méthode de l'évaluation contingente, grâce à une bourse de l'Ademe, ainsi que de financements du Predit et du Conseil général du Val de Marne. Complétant l'approche traditionnelle des individus avec la question « combien seriez vous prêts à payer », par des interviews en groupe, il a découvert la dimension territoriale et collective de la construction des identités dans la confrontation avec le monde du transport aérien. Ce qui conduit les gens à rester malgré tout, et pour certains d'entre eux, à survivre à leur désespoir par la confrontation (Faburel, 2001). Ceci est particulièrement vrai pour les communes les plus proches des pistes.

Pour une autre démarche

Ces observations conduisent à résumer nos hypothèses de la façon suivante : la gêne due au bruit des avions ne s'épuise pas dans l'acoustique, même si l'on peut encore faire de gros progrès dans la finesse des mesures de bruit. Pour une bonne part, elle est due au sentiment des riverains d'avoir affaire à une politique d'expansion

des aéroports qui ne tient aucun compte réel de leur souffrance, ni de la dégradation de leur qualité de vie, directement (due au bruit, à la pollution et au risque d'accident), ou indirectement (due à l'aggravation de conditions socio-économiques de banlieues qui seraient de toutes façons en situation difficile). Inversement, il est possible de conduire une politique de « réinsertion sociale » des aéroports dans leur environnement, par la multiplication des expériences de rapprochement socio-économique : amélioration de la qualité de la vie par des équipements ; création de transports publics pour faciliter l'accès des riverains aux emplois de l'aéroport ou induits par lui ; prise en charge des déficits de communes renonçant à développer des zones subissant des nuisances assez fortes bien que non reconnues comme étant en zone de bruit ; libéralisation de la politique d'insonorisation des logements, qui, aujourd'hui encore, est si stricte que l'argent n'est pas dépensé et s'accumule : comment les riverains peuvent-ils comprendre qu'un côté de la rue est éligible, mais pas l'autre ? Pour une politique de ce type nouveau, il faut bien d'autres indicateurs urbanistiques et socio-économiques que ceux, acoustiques, utilisés aujourd'hui.

Mais le plus important est d'indiquer qu'il ne sert à rien d'avoir de nouvelles connaissances si celles-ci ne sont pas construites dans le cadre d'un processus de négociation sincère, permettant un apprentissage collectif (pas à sens unique aéroport vers riverains, comme traditionnellement). Et dans une négociation, il faut des engagements : compte tenu du passif accumulé pendant près de 40 ans, peut-il y avoir de véritable processus tant que les promoteurs du transport aérien ne s'engagent pas sur un plafonnement des mouvements, en particulier en ce qui concerne les vols de nuit ? Sur ce point, une quasi fermeture des aéroports européens doit être envisagée, et mise en œuvre dans toute l'Europe à la fois, donc négociée à Bruxelles. Il faut remarquer d'ailleurs ici que la proposition de loi d'Yves Cochet, après passage en Commission, est devenue très décevante, puisque la négociation a remplacé un plafonnement en nombre de mouvements par un plafonnement en décibels en outre peu exigeant. Et, comme indiqué plus haut, il faudrait absolument que les promoteurs du trafic aérien s'engagent à faire respecter des trajectoires et à ne pas en créer d'autres comme seule réponse à des préoccupations de sécurité devant la croissan-

ce des trafics : par exemple, qu'ils réduisent plutôt les vols en parallèle de compagnies rivales, souvent aux trois quarts vides.

Inversement, une négociation dans le cadre d'une mise à plat sincère pourrait conduire les élus locaux à s'engager plus que par le passé à être stricts sur le développement urbain de zones touchées par le bruit. En tout cas, une plus grande transparence est souhaitable, ne serait-ce que pour empêcher certains acteurs de se complaire dans un discours simpliste : « on a construit Roissy dans des champs de patates, les gens sont venus s'installer en connaissance de cause, tant pis pour eux ».

Mais, en définitive, il semble possible de tirer parti de ce que la gêne ne s'épuise pas dans l'acoustique, et qu'elle est en bonne part due au sentiment que les aéroports tournent le dos à leur environnement local et même régional. Dans les études relatives aux impacts économiques des aéroports, et en particulier dans celles qui ont été faites autour de CdG, on ne traite pas des coûts sociaux liés aux nuisances. On ne met pas en perspective une possibilité de les compenser par une aide à un développement économique compatible. Pas étonnant alors

que personne n'en veuille. Et les attentats du 11 Septembre n'arrangent rien : ils ravivent les angoisses sur la sécurité aérienne, et ils ont rendu la prévision du trafic futur encore plus difficile. Alors qu'il semblait nécessaire de refonder toute la politique sur des bases différentes, en prenant du temps, la démarche de la Ducsaï n'a pas été adaptée à la situation.

La Ducsaï : trop vite et trop superficiel

Lors des dernières séances de cette démarche de concertation, il a semblé que la plupart des participants étaient frustrés. Du côté du lobby aérien, on considère en effet le troisième aéroport comme peu utile ou inutile, et surtout dangereux pour l'avenir du hub d'Air France. Du côté des riverains de Roissy, il était de toutes façons difficile de leur redonner confiance ; mais ils tendent à croire que toute cette opération est un leurre pour endormir leur vigilance ; quant aux riverains du futur site de troisième aéroport, ils sont évidemment très déçus. Bref, la démarche de concertation ayant été faite dans l'urgence, elle a donné à tous l'impres-

sion de ne pas être sincère et d'imposer formellement une solution, malgré le peu de crédibilité de toute solution alternative face à l'augmentation massive du trafic aérien et surtout à la rapidité de celle-ci. Mais comment en est-on arrivé là ?

Une fois la promesse faite de créer un troisième aéroport, le choix du site restait délicat, et le Premier ministre décida de lancer un grand débat public. Il pouvait paraître évident de saisir la Commission nationale du débat public : or celle-ci, conformément à une logique très française de l'étude d'impact, ne se saisit que de projets déjà précisés, définis, portés par un maître d'ouvrage, et sans alternative. Ce n'était pas le cas, et on a préféré charger le président de la CNDP d'organiser une démarche plus souple, et plus en amont : choisir un site parmi plusieurs possibles, en fonction des données disponibles sur l'évolution du trafic, de la desserte par TGV actuelle ou future, et des populations touchées.

Le problème, c'est que d'une façon contradictoire avec cette souplesse, on a fixé une limite d'environ six mois seulement pour la conduite de l'ensemble des réunions. Or, comme on a pu le constater, les données disponibles étaient très peu

nombreuses, en particulier en ce qui concerne le trafic futur : d'un côté, la progression des mouvements liée à la déréglementation était considérable, et il ne restait plus de temps pour respecter un plafond de passagers à CdG qui serait atteint seulement en cinq ans ; mais d'un autre côté, la saturation du ciel au dessus de l'Europe, et des signes de ralentissement de cette croissance (même avant le 11 septembre), pouvaient donner à penser qu'une inflexion serait possible, surtout si une politique plus globale de développement coordonné de l'ensemble des moyens de transport permettait de transférer une partie de la demande de déplacements à moyenne distance sur les trains à grande vitesse, et d'accroître la capacité d'emport moyenne des avions. C'est cette question de la re-réglementation qu'il fallait discuter ; mais alors, il fallait faire des études préalables et donc retarder l'ensemble du processus, en prenant le risque de décevoir les très nombreux riverains des aéroports franciliens. Pierre Zémor a donc été conduit à organiser un débat tronqué.

Par ailleurs, une méthode différente de décision publique passe par la médiation. Celle-ci consiste à faire s'exprimer des parties en conflit de façon

à voir si on peut rapprocher les positions antagoniques, au moins sur la façon même de problématiser l'enjeu du conflit. Cette approche correspond à un métier ou au moins à un savoir-faire, même s'il n'est pas très connu, celui de médiateur. Or Pierre Zémor a confondu médiation et media, en choisissant des journalistes de France-Inter, aussi qualifiés soient-ils dans leur partie, pour conduire les débats. Les journalistes pressentis pour animer les débats se sont certes acquittés de leur tâche, mais d'une manière trop rapide pour ne pas être superficielle, voire autoritaire et perçue comme brutale. C'est ainsi que la discussion a changé d'objet, pour s'enfermer dans les problèmes internes au développement de l'aviation civile, et même à la répartition territoriale d'un développement déjà choisi à l'avance ; on finissait par oublier ce qui l'avait motivée au départ, les nuisances aéroportuaires !

D'autre part, après le 11 septembre, alors que les questions de l'avenir du trafic aérien d'une part, et de la sécurité au voisinage des aéroports d'autre part étaient reposées, d'une façon nouvelle, les hypothèses de départ n'ont pas été remises en cause. Pourtant, la baisse significative de la demande de voyages

aériens donnait un “ ballon d’oxygène ” pour faire face à l’avenir, et certains en sortaient renforcés dans leur idée initiale qu’on n’avait pas besoin de troisième aéroport. Inversement, on pouvait imaginer un resserrement des règles de sécurité pour l’approche des aéroports, voire une interdiction des survols des parties denses des agglomérations. Ce qui, en l’occurrence, aurait rendu bien difficile d’exploiter au maximum les nouvelles pistes de Roissy CdG, et donc le troisième aéroport encore plus urgent. Ce point est essentiel, puisque les riverains de CdG, et par ricochet d’Orly, contestent avant tout la création de nouveaux couloirs d’approche qui tendent à généraliser les survols (par exemple, on voit de plus en plus d’avions survoler Paris intra-muros, même la nuit).

Le blocage continue ?

Pour résumer les positions en présence, on peut rappeler que ce sont avant tout les élus et riverains des aéroports franciliens existants qui veulent le troisième aéroport, pour alléger le trafic de CdG, surtout la nuit. Mais un tel choix implique avant tout de relier ce nouvel aéroport à Roissy et

à la capitale par un transport rapide pour ne pas compromettre ses chances comme cela s’est passé avec l’aéroport de Mirabel à Montréal. Alors, soit on mise sur le TGV nord (malheureusement la ligne semble saturée), soit on organise le TGV est pour qu’il desserve le nouveau site. Un problème complémentaire concerne la compétence d’Aéroports de Paris sur ce site, puisque l’établissement public n’est actuellement compétent territorialement qu’en région Ile de France. Plus largement d’ailleurs, cette dernière ne peut se désintéresser de la question de l’emploi et de son déplacement éventuel par rapport à une zone nord-est déjà difficile.

Mais si on commence à réfléchir en termes de complémentarité et de liens TGV, il n’y a pas de raison de s’arrêter à l’Ile de France et aux régions voisines : pourquoi ne pas jouer la carte du développement des aéroports de Lyon , Lille, Nantes ? C’est la position des écologistes, et notamment des conseillers de Madame Voynet, ministre de l’environnement au moment de la Ducais Cette dernière a d’ailleurs complété sa position de principe (pas de nouvelle plate-forme) par l’idée que si un nouvel aéroport devenait vraiment nécessaire, ce serait tout autant le

cas pour l’aéroport de Bruxelles, situé très près de la capitale belge. Alors pourquoi ne pas choisir un site à mi-chemin des deux sites actuels et jouer la complémentarité ? Cette position, raisonnable dans son principe, provoqua l’hostilité des riverains qui pensaient que la négociation ferait perdre de nombreuses années par rapport à un lancement de site qu’ils estimaient urgent. Mais elle fut également refusée par les défenseurs de la place d’Air France dans la concurrence, parce qu’ils ne voulaient pas de solution européenne fondée sur la complémentarité entre aéroports et entre compagnies nationales pour cause de déréglementation. Enfin, les écologistes eux-mêmes sont divisés, puisque localement, ils ne veulent pas de l’extension d’aéroports régionaux qui feraient subir des nuisances importantes à leurs riverains.

Dans cette situation complexe, une coalition pouvait se former entre d’un côté les défenseurs de l’environnement, et de l’autre, Air France et Aéroports de Paris, sur un programme minimum : ne pas engager d’investissements importants et tenter d’optimiser le fonctionnement actuel des deux aéroports franciliens, en utilisant les sites plus éloignés comme délestage,

comme c'est le cas actuellement. De fait, cette improbable coalition a fait financer une pré-étude de la solution consistant à ne rien faire, alors que ce n'était pas prévu initialement. Le cabinet anglais qui a fait cette étude avait déjà été utilisé comme expert dans le choix conflictuel du tracé du TGV sud-est. Mais cette fois, on lui donnait très peu de temps, et il ne pouvait alors raisonner que " par rapport à Heathrow " : avec deux pistes seulement, le premier aéroport du Royaume-Uni arrive à accommoder 60 millions de passagers. Comment avec 6 pistes, AdP n'arriverait-il pas à en prendre au moins 150 ? Il suffirait de revenir sur les plafonnements fixés en accord avec les riverains. On imagine l'effet désastreux, dans le processus de concertation, de l'affichage de ces résultats. Certains ont aussi repris l'argument d'antériorité de l'aéroport par rapport aux riverains, mais le nombre de logements concernés ne semble pas faire l'objet de vérifications sur le terrain. D'autres avancent que, finalement, cela coûterait moins cher d'exproprier les habitants des zones touchées que de construire un nouvel aéroport, mais c'est ce qui avait été tenté sans succès il y a trente ans : comment des maires dont les communes sont bien plus anciennes que

les aéroports accepteraient leur fermeture, ou une stérilisation synonyme de faillite budgétaire ?

En définitive, c'est dans une relative solitude que Pierre Zémor a choisi son site et l'a présenté au Premier ministre. Donc la situation n'est pas très différente de celle où se trouvait Christian Gabolde au moment où il proposait une amélioration de la protection de l'environnement autour de Roissy CdG en 1983.

Bibliographie

Augoyard Jean-François, Du bruit à l'environnement sonore urbain, évolution de la recherche française depuis 1970, in Denise Pumain et Marie-Flore Mattei, *Données Urbaines*, n°3, Anthropos, 2000

B. Barraqué 'Le principe d'antériorité, une impasse ?', in *Echo Bruit*, magazine du CIDB n°66, 1994 : et 'Une civilisation de l'Etat : la compensation des servitudes de bruit, in *Echo Bruit*, n°74-75, 1996

B. Barraqué, Observations sur le contrat de maîtrise des nuisances sonores de Roissy CdG, *Ecologie et Politique* n°21, 1997.

B. Barraqué, 'La lutte contre le bruit en France', in Barraqué, Theys Jacques, *Les politiques d'environnement, évaluation de la première génération, 1971-1995*, Editions Recherches, Paris, 1998.

B. Barraqué, Rétrospective de la recherche sur la gêne due au bruit des aéronefs et sur ses indicateurs, rapport de recherche intermédiaire, Ademe et Comité concertation décision environnement du Mate, 2001, à paraître dans un rapport collectif : *Le bruit des avions est-il négociable ?*, Comité CDE et Ademe 2002.

Callon Michel, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Le Seuil, 2001.

Faburel, Guillaume, *Le bruit des avions, évaluation du coût social*, Presses des Ponts et Chaussées, 2001.

François Jacques, Les répercussions du bruit des avions sur l'équilibre des riverains des aéroports, recherche menée autour de Roissy et d'Orly, in *Sondages, revue française d'opinion publique (Les effets du bruit ambiant)*, n°2, 1978

Ifen, *L'Environnement en France*, éditions 1994-95, Dunod ; et 1999, La Découverte ; Chapitres sur le bruit.

Perianez Manuel, Est-ce bien du bruit qu'il s'agit, in Barraqué (dir.) *La lutte contre le bruit, Problèmes politiques et sociaux*, n°734, La Documentation Française, 1994.

Stansfeld Stephen, synthèse de l'atelier 5.1 : bruit, gêne et santé physique et mentale, in *Acoustique et Technique, spécial Internoise 2000*, n°22, 2000