



Annexes



ANNEXE 1

Documents liés au Grenelle de l'Environnement

Document 1

Pour une approche globale

(extrait du rapport du comité opérationnel « bruit » (n° 18), synthèse des recommandations)

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000507/0000.pdf>

Les propositions du comité opérationnel « Bruit » portent principalement sur cinq points complémentaires, tendant notamment à la valorisation maximale des budgets investis et à une responsabilisation des émetteurs des nuisances sonores :

1. Un préalable incontournable : associer modernisation et lutte contre le bruit

La lutte contre le bruit, condition au développement de nombreuses activités, est aussi une source d'innovations, une incitation permanente à la recherche d'une plus grande efficacité. La lutte contre le bruit doit devenir le levier d'une démarche de progrès plutôt qu'une contrainte que les acteurs économiques essayent, hélas avec succès le plus souvent, de contourner.

La lutte contre le bruit s'appuie sur la réduction du bruit à la source : action sur l'infrastructure (murs anti-bruit) et action sur les flottes de matériel (mise sur le marché de matériel performant et adaptation du parc existant), complétée par des mesures dites passives (isolation acoustique des logements exposés). La priorité doit être accordée à la modernisation des flottes, des matériels, des réseaux, en inscrivant la baisse des émissions sonores parmi les critères de modernisation. La lutte contre le bruit doit contribuer à la croissance, en déclenchant des décisions dont les conséquences vont bien au-delà de l'objectif de départ. L'accélération du renouvellement de matériels anciens peut être un facteur de lutte contre le bruit, d'économies d'énergie, de hausse de productivité, d'amélioration des conditions de travail.

La mise en place de classements acoustiques des matériels roulant, à l'instar de ce que fait l'OACI pour les avions, permettrait de fixer des objectifs et de mesurer les progrès en matière de réduction de bruit à la source. D'une manière générale, une réflexion à l'échelle européenne, d'ores et déjà engagée pour partie, est nécessaire pour fixer le cadre d'un effort de modernisation des parcs, dans le double objectif d'accroître la compétitivité des entreprises de transports terrestres, et de réduire les nuisances qu'elles provoquent.

À l'échelle des territoires, la gestion prévisionnelle de l'urbanisation autour des zones de bruit est également un levier à ne pas négliger pour un développement urbain harmonieux. Les efforts de réduction du bruit à la source peuvent être inefficaces si les populations se rapprochent des zones de bruit au fur et à mesure que la nuisance diminue, dans un contexte où il convient également de lutter contre un étalement urbain excessif, et de rapprocher l'habitat des activités et des grands axes de transports collectifs. De même, la qualité acoustique des bâtiments neufs doit faire l'objet d'une grande attention.

2. Un mode d'intervention renforcé pour une approche globale

Malgré le coût très élevé du bruit pour la collectivité, la difficulté est grande de mobiliser des crédits publics et privés pour des interventions dont le retour d'investissement est diffus. En particulier, dans le cas d'actions sur le bâti, les interventions sont souvent laissées à l'initiative individuelle des propriétaires, et se réalisent en conséquence au coup par coup, sans cohérence d'ensemble ni économies d'échelles. La lutte contre l'effet de serre constitue par ailleurs un autre objectif incontournable, devant toucher progressivement l'intégralité du parc existant. Ces deux observations conduisent à proposer la création d'un mode opératoire permettant d'organiser des actions sur le bâti globales et coordonnées. Il faut rappeler avec force que les améliorations thermiques qui pourraient résulter d'une rénovation acoustique sont réelles mais modestes, et pas à l'échelle des objectifs poursuivis dans la perspective du facteur 4.

Il n'y aura pas d'action contre le bruit sans action complémentaire sur l'isolation thermique et la qualité de l'air intérieur. En outre, l'efficacité des travaux est fortement accrue dans le cas d'opérations groupées sur un même territoire. Il y a donc lieu, pour un meilleur rendement de l'argent public de concentrer les moyens d'intervention sur des secteurs homogènes touchés par le bruit, dans l'esprit des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et en en reprenant le mode opératoire. Une telle démarche pourrait prendre le nom de plans d'intervention bruit énergie (PIBE), dans la mesure où ils intégreraient systématiquement l'énergie.

Cette politique se décompose en quatre points :

- une approche technique intégrée, avec une méthodologie adaptée, pour le diagnostic, l'élaboration du projet d'intervention et la réception des travaux ;
- des intervenants compétents en nombre suffisant : à l'échelle du bâtiment, le rénovateur thermique – spécialité dont la création figure parmi les décisions du Grenelle –, doit être un « rénovateur de bâtiment », comme il est indiqué, assurant une « maîtrise d'œuvre pluridisciplinaire ». À l'échelle du périmètre d'intervention, des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine adaptées aux opérations complexes ;
- une programmation des travaux de rénovation thermique et de rénovation urbaine tenant compte des urgences au titre du bruit (points noirs des transports terrestres et bruit des avions) ;
- une gestion coordonnée des moyens financiers affectés, de manière à combiner utilement les crédits publics provenant de différentes sources (TNSA, amélioration de l'habitat, PALULOS, ANRU, etc.), les avantages fiscaux, et les économies d'énergie.

Ce mode d'intervention devrait permettre, outre un meilleur rendement de l'argent public, de rendre « gratuit » pour les bénéficiaires l'ensemble des travaux effectués, du fait d'une part de la combinaison des aides mobilisées aux deux titres de l'énergie et de l'acoustique, et d'autre part des économies d'énergie réalisées sur dix ans.

À noter que des notes d'information pourraient être données aux opérateurs de protections acoustiques, ainsi qu'aux bénéficiaires des travaux, pour une prise en compte immédiate d'objectifs énergétiques, pour les programmes d'isolation d'ores et déjà retenus pour 2008. D'une manière générale, le principe « pas d'amélioration acoustique sans réhabilitation énergétique » pourrait devenir un critère d'affectation des aides.

3. Une maîtrise d'œuvre pluridisciplinaire

La complémentarité évidente entre les différents aspects des améliorations à apporter au bâti, acoustique, thermique, qualité de l'air notamment, demande une capacité d'expertise et de maîtrise d'œuvre pluridisciplinaire, comme il est indiqué dans l'engagement n° 11 du Grenelle. Cette exigence est évoquée au point précédent, mais ce chantier ne relève pas de la mission du comité opérationnel Bruit. Il convient néanmoins d'insister sur l'importance des mesures d'accompagnement pour le succès de la lutte contre les méfaits du bruit. La compétence pluridisciplinaire sera également nécessaire pour la rénovation thermique de l'ensemble du parc, laquelle ne doit pas se faire au détriment des qualités acoustiques.

4. L'application progressive du principe pollueur-payeur pour alimenter les fonds nécessaires

Les dispositions présentées ci-dessus ont pour vocation d'améliorer le rendement de l'argent investi, mais l'ampleur de la question du bruit conduit également à rechercher des moyens supplémentaires pour cette politique. Sauf à faire appel au budget de l'État et des collectivités, la ressource financière doit provenir des bénéficiaires des transports générateurs de bruit.

Le principe pollueur-payeur est déjà en vigueur pour le bruit des avions. Il convient d'étudier l'extension de son application aux autres sources de bruit, pour abonder, au moins en partie, les budgets nécessaires à la résorption des points noirs, et surtout de créer les instruments économiques incitatifs à des comportements vertueux. Il s'agit de créer des instruments économiques pour le bruit analogues à ceux qui existent pour l'eau, les déchets ou l'énergie, et l'initiative devrait être prise au niveau européen, pour que les efforts demandés aux opérateurs ne biaisent pas les conditions de la concurrence. Cette réforme doit être engagée rapidement, mais demandera quelques années pour être opérationnelle. Il est proposé entre temps d'avoir recours à des approches plus grossières, basées par exemple sur la TIPP, la tonne-km ou le voyageur-km. Le montant des crédits demandés par le Grenelle, soit 450 M€ par an, correspondrait à un prélèvement de 6 millièmes d'euro par litre de carburant, de 2 millièmes d'euro par voyageur kilomètre dans le ferroviaire ou encore de moins d'1 millième d'euro par tonne km transportée par train. Il ne s'agit que d'une simulation indicative, pour faire apparaître les ordres de grandeur. Elle devra être approfondie pour tenir compte des équilibres économiques des marchés concernés et de l'impact de telles mesures sur les objectifs prioritaires de report modal. En particulier, la fragilité actuelle du marché du fret ferroviaire, dont les wagons sont en général plus bruyants que les voitures voyageurs, limite les prélèvements qui pourraient contribuer à un financement complet de la résorption des nuisances sonores générées par ce secteur. Une approche multimodale, mutualisant les recettes mobilisables dans chaque segment de marché, devrait être mise à l'étude. Dans ces conditions, un effort financier bien réparti entre les utilisateurs des transports pourrait suffire au financement de la lutte contre les points noirs du bruit. Il faut mettre en face de ces montants les évaluations du coût du bruit pour la société. Estimé à un quart de point de PIB dans le rapport Boiteux, c'est au minimum de 4 à 5 milliards d'euros qui sont perdus chaque année du fait du bruit des transports, à savoir dix fois que le financement recherché.

5. Un cahier des charges de référence pour les observatoires du bruit des grandes agglomérations

Sur la base d'un premier inventaire des quelques observatoires d'agglomération existants, et des autres formes d'observatoires, il est proposé un cadre fixant les missions de référence d'un observatoire. En première analyse, celles-ci sont de quatre ordres :

- mise en place et gestion de réseaux de mesures ;
- information et diffusion de connaissances sur le bruit auprès des pouvoirs publics, élus et des services, des professionnels et du public ;
- « facilitation », échanges et mise en cohérence de données recueillies à différents niveaux, et lieu de concertation entre acteurs concernés.

Recherche et développement sur les méthodes de cartographie, la définition d'indicateurs pertinents, évaluation et agrégation d'informations produites sur son territoire.

L'accomplissement de ces missions suppose une mise en réseau des observatoires pour capitaliser les acquis méthodologiques et les données recueillies, mais n'impose pas une formule statutaire particulière. En revanche, la gestion des relations entre ces observatoires et les autres observatoires, sur des domaines proches, comme l'énergie, ou sur le bruit mais constitués sur d'autres bases (observatoires du bruit des transports notamment) doit faire l'objet de la plus grande attention pour éviter les conflits, redondances, montages illisibles, etc. et à l'inverse, favoriser la synergie et la complémentarité.

Depuis la circulaire du 12 juin 2001, les observatoires du bruit des transports ont pour objet de recenser les points noirs du bruit sur les réseaux nationaux de transport terrestres de l'État et de préparer un plan de résorption de ces points noirs. La circulaire du 7 juin 2007 a étendu et complété les compétences des observatoires pour en faire les comités départementaux de suivi des cartes de bruit et des plans de prévention du bruit dans l'environnement. Il conviendra de veiller à une bonne articulation entre ces observatoires et les observatoires des agglomérations, pour assurer une bonne cohérence de l'ensemble.

Document 2

Avis du Conseil national du bruit sur le Grenelle de l'Environnement

Le Conseil national du bruit (CNB), réuni en Assemblée plénière le 10 octobre 2007 sous la présidence de Marcelle Ramonet, a examiné les propositions du Grenelle de l'environnement relatives au bruit, et a émis l'avis suivant :

- il note que plusieurs propositions tendent à renforcer la réglementation et considère que ces propositions dénoncent beaucoup plus le non respect de la réglementation existante qu'une insuffisance de celle-ci. À cet égard, la mise en œuvre des dispositifs de contrôle est un préalable dont on doit s'assurer.

1. En ce qui concerne les points noirs du bruit des transports

La réalisation des cartes de bruit (horizon 2007/2008) et l'élaboration des plans de prévention prévus par la directive 2002/49/CE sont de nature à améliorer la qualité de l'environnement sonore de nos concitoyens. L'État doit s'assurer de leur réalisation dans des délais compatibles avec les échéances communautaires.

Pour les transports terrestres

Il est essentiel d'identifier les points noirs, d'éviter d'en créer de nouveaux (par le renforcement des contrôles de l'application de la réglementation dans le domaine de l'urbanisme et la prise en compte du bruit dans les nouvelles infrastructures) et de lancer un plan de traitement sur 5/7 ans (horizon 2013/2015). Le CNB souhaite bien évidemment que ce programme porte tant sur le réseau national que sur ceux confiés aux collectivités locales.

Cependant, il convient de mener dans ce domaine une action publique raisonnée grâce à des opérations programmées, selon des priorités pré-définies accompagnées de financements pérennes appuyés sur des synergies État/collectivités. La synergie entre acoustique, thermique et qualité de l'air intérieur est à privilégier.

La création d'observatoires du bruit dans les grandes villes, par exemple sur le modèle de bruitparif, constitue une piste très intéressante. Le CNB considère que les observatoires départementaux du bruit des transports terrestres (présidés par les préfets) qui ont vu récemment leurs compétences élargies aux transports aériens dans le cadre de la directive 2002/49/CE, pourraient prendre en charge de nouvelles missions dans ce sens, au moins pour les infrastructures principales.

Pour les transports aériens

L'augmentation de la TNSA de façon durable ainsi qu'une meilleure mise en œuvre des aides aux riverains et l'élargissement du dispositif au delà des 10 grands aéroports civils constituent des propositions très positives. La recette de cette taxe doit être fixée à un niveau tel que les points noirs soient résorbés dans des délais acceptables (cf transports terrestres).

Le CNB souhaite, néanmoins, que la situation des riverains d'aérodromes militaires soit également examinée. De plus, il souhaite que la fiscalité soit plus dissuasive pour réduire les vols de nuit et que, parallèlement, les conditions pour l'instauration d'un couvre-feu européen soient recherchées.

Il est proposé par le Grenelle de l'environnement de faire appliquer les PEB, ce qui représente une bonne mesure.

Il apparaît, cependant, indispensable que les aéroports soient dotés de PEB actualisés (utilisation de l'indice Lden) : or, à ce jour, seuls 35 aéroports ont élaboré des arrêtés d'approbation conformément au décret du 26 avril 2002 (sur les 206 qui devaient le faire avant le 1^{er} janvier 2006). Enfin, le CNB propose de réviser les PEB tous les 5 ans, en même temps que les cartes de bruit de la directive

2. Bruit des activités et bruit de circulation

Bruit des activités

La proposition de mieux maîtriser les activités bruyantes et de développer leurs contrôles est bien fondée. Pour les activités industrielles il importe de s'assurer de l'application des directives « machine » et « bruit au travail ». À cet égard le CNB souhaite, notamment, que les contrôles quinquennaux de bruit au poste de travail, prévus par la réglementation actuelle, soient effectivement mis en œuvre (contrôles à la charge des industriels).

Pour les installations classées il est essentiel de faire respecter la réglementation en vigueur et de renforcer la prévention.

Ainsi, le CNB souhaite, notamment, que les contrôles triennaux du bruit dans l'environnement, prévus par la réglementation actuelle, soient respectés (contrôles à la charge des industriels).

Enfin, dans la mesure où un guichet unique (installations classées et non classées) n'est pas envisageable, le CNB souhaite une amélioration de l'information des particuliers tant par les services de l'État que par les mairies.

Bruit de circulation

Le CNB se félicite que les propositions qui lui sont soumises prévoient de mieux faire prendre en compte le bruit lors des contrôles techniques des VL et PL (en liaison avec la DSCR) et souhaite que soit également instauré un contrôle semblable pour les motocycles et les cyclomoteurs.

En ce qui concerne plus spécifiquement les deux-roues motorisées, le CNB souhaite que des campagnes de contrôles soient effectuées aux abords des lycées et collèges en liaison avec les chefs d'établissements. Par ailleurs, il serait souhaitable que les véhicules ne respectant pas la réglementation relative au bruit soient mis en fourrière. Enfin, une campagne d'information sur les problèmes d'assurances à destination des parents des utilisateurs de cyclomoteurs « non conformes » serait utile.

Enfin, de façon générale, le CNB souhaite inciter l'usage des véhicules électriques en ville, notamment pour les flottes semi-captives et pour les véhicules des collectivités territoriales.

3. Actions de prévention et de connaissance

Qualité acoustique des bâtiments

Le CNB craint que la proposition de renforcement des exigences en matière d'isolation acoustique des nouveaux bâtiments creuse plus encore l'écart qui existe déjà avec l'habitat ancien et nécessite un saut technologique trop important, alors même que la NRA de 1994, modifiée en 1999, est suffisamment exigeante. En revanche, le CNB soutient les propositions qui consistent à mettre en place un processus de réception des bâtiments relatif à la thermique et l'acoustique et à élaborer une réglementation pour l'ancien couplée avec la thermique.

Le CNB souhaite, pour les bâtiments neufs, que les contrôles de conformité au règlement de construction réalisés par l'État (CETE) soient plus nombreux et rendus publics et que des autocontrôles soient imposés aux promoteurs immobiliers, avec production des résultats à l'administration.

Pour tous les bâtiments d'habitation, le CNB souhaite qu'un diagnostic bruit soit rendu obligatoire lors des cessions immobilières au même titre que le bilan énergétique, le mesurage, la recherche de l'amiante, du radon, du plomb et de termites.

Le CNB adhère totalement à l'idée de rendre obligatoire la rénovation acoustique en cas de rénovation thermique (le versement d'une aide à l'amélioration du confort thermique devant être subordonné, a minima, à une non dégradation du confort acoustique, voire inciter à son renforcement).

Formation, information et sensibilisation

En matière de formation, le renforcement des actions de sensibilisation au bruit à tous les niveaux de scolarisation paraît indispensable. L'outil existant pour le primaire devra être développé pour le secondaire et les professionnels, comme le propose le Grenelle de l'environnement, mais aussi pour l'enseignement supérieur (modules acoustiques obligatoires dans le cursus des écoles d'architectures par exemple).

Si la formation de juges de proximité et le développement de la médiation dans les communes constitue comme une bonne proposition, il est néanmoins nécessaire de renforcer la sensibilisation à la problématique « bruit ».

Dans le domaine de l'information, le CNB approuve les propositions relatives à la diffusion d'une campagne « grand public » sur le bruit de comportement et les gestes de prévention conseillés et l'étiquetage simplifié du bruit des appareils électroménagers. Le conseil propose d'étendre cette dernière mesure aux constructeurs de VL et de PL (niveau de bruit à l'intérieur de l'habitable).

Améliorer la connaissance

Les propositions étudiées préconisent d'engager de nouvelles études sur le volet sanitaire du bruit (troubles auditifs et pathologies autres qu'auditives), ce qu'approuve le CNB. Le conseil demande, néanmoins, qu'au delà de la médecine scolaire et du travail, les ORL soient impliqués dans cette démarche. En outre il estime souhaitable de dépister, dès l'âge du début d'apprentissage, les sujets les plus vulnérables au bruit afin de les orienter vers des filières ne présentant pas de contreindication avec leur état.

Le CNB est favorable à la définition d'indicateurs de gêne mais souhaite qu'une synthèse préalable des recherches déjà effectuées soit réalisée.

Enfin, le CNB approuve le développement des recherches sur les technologies de prévention du bruit (transport aérien et terrestre, bâtiment, travail), qui demeurent tout à fait d'actualité, notamment en ce qui concerne la combinaison entre lutte contre le bruit et d'autres impératifs écologiques, comme les économies d'énergie.