

ENQUÊTE PUBLIQUE
PORTANT SUR LE PROJET DE RÉVISION
DU PLAN DE PROTECTION DE L'ATMOSPHÈRE 2024
SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE DE LA RÉGION ÎLE DE FRANCE
DU 26 FÉVRIER AU 10 AVRIL 2024 INCLUS

*

RAPPORT – CONCLUSIONS ET AVIS – ANNEXES
TOME 2

15 MAI 2024



SYLVIE DENIS DINTILHAC, PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION

MEMBRES

SUZEL BERTHELET
PATRICIA FLACH-MALASPINA

AÏCHA HAMMOU
JEAN-PIERRE ZEGANADIN

COMPOSITION

*

LES RAPPORT, CONCLUSIONS ET AVIS RÉDIGÉS PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE
COMPRENENT TROIS TOMES

TOME 1 : RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

TOME 2 : CONCLUSIONS ET AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

TOME 3 : ANNEXES

*

* *

PRÉAMBULE

Le « **droit à respirer un air sain** » est un droit reconnu à chacun depuis le vote de la Loi sur l'air du 31 décembre 1996.

Le « **droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé** » constitue une liberté fondamentale, selon la décision rendue par le Conseil d'État le 20 septembre 2022 (CE, 20 septembre 2022, req. N° 451129).

Selon les dispositions de l'article L220-2 du Code de l'environnement, « *Constitue une pollution atmosphérique au sens du présent titre l'introduction par l'homme, directement ou indirectement, ou la présence, dans l'atmosphère et les espaces clos, d'agents chimiques, biologiques ou physiques ayant des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes, à influencer sur les changements climatiques, à détériorer les biens matériels, à provoquer des nuisances olfactives excessives* ».

Aujourd'hui, en Île-de-France, selon le bilan de l'année 2022 dressé par Airparif,

- « Les niveaux de pollution enregistrés en 2022 ont légèrement baissé sur l'ensemble de la région par rapport à 2021, sauf pour (O3) l'ozone . Ce constat est essentiellement lié à une reprise des activités en 2021, sans être revenues à une activité normale , à la baisse tendancielle des émissions du secteur résidentiel et du trafic routier et à des conditions météorologiques dispersives avec des températures globalement clémentes en période hivernale, qui ont limité les émissions du chauffage résidentiel ».
- « pour la première fois, aucun Francilien n'est exposé à un air dont la concentration dépasse la valeur limite réglementaire pour les particules PM10 (contre moins de 1000 Franciliens concernés en 2021) »
- « 40 000 Franciliens respirent toujours un air dont les concentrations de dioxyde d'azote dépassent la valeur limite réglementaire française et européenne (contre 60 000 en 2021) »
- « En 2022, les 12 millions d'habitants de la région Île-de-France ont été exposés à un air dont les concentrations en particules fines et en ozone de basse altitude dépassent les seuils recommandés par l'OMS et 11,5 millions de Franciliens pour le dioxyde d'azote. »

L'Union européenne joue un rôle moteur dans la définition d'une politique ambitieuse dans ce domaine. La Directive du 21 mai 2008 détermine ainsi des objectifs relatifs à la qualité de l'air, de son évaluation mais aussi de la préservation : elle fixe des valeurs limites pour certains polluants nocifs. Ces dépassements des valeurs limites déclenchent l'obligation, inscrite à l'article 23 de la Directive, de prendre de nouvelles mesures, pour obtenir une amélioration de la qualité de l'air dans les meilleurs délais.

En février 2024, les négociateurs du Parlement européen et du Conseil européen sont parvenus à un accord politique provisoire sur de nouvelles mesures visant à garantir que la qualité de l'air dans l'Union Européenne n'est pas nocive pour la santé humaine. Pour les deux polluants ayant la plus forte incidence documentée sur la santé humaine, le PM_{2,5} et le NO₂, les valeurs limites annuelles doivent être réduites de plus de moitié, passant respectivement de 25 µg/m³ à 10 µg/m³ et de 40 µg/m³ à 20 µg/m³. Il y aura également plus de points de prélèvement de la qualité de l'air dans les villes. Les normes de qualité de l'air seront réexaminées d'ici au 31 décembre 2030 et au moins tous les cinq ans par la suite, et plus souvent si de nouvelles découvertes scientifiques, telles que les lignes directrices révisées de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) en matière de qualité de l'air, le justifient.

Les Plans de Protection de l'Atmosphère, prévus par le Code de l'environnement, tiennent lieu des plans de qualité de l'air imposés par la Directive en cas de dépassement de ces valeurs.

*

La région Île-de-France a ainsi élaboré un premier Plan de Protection de l'Atmosphère en 2006. Celui-ci fut révisé en 2013, puis en 2018.

Ce projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France a, selon le dossier soumis au public, pour objectif premier d'«*accélérer l'amélioration de la qualité de l'air francilien*».

Conformément à l'article L222-4 du Code de l'Environnement, le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France, avant approbation par arrêté inter-préfectoral, est soumis à enquête publique :

« II. — Le projet de plan est, après avis des conseils municipaux et des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intéressés, des commissions départementales compétentes en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques concernées et des autorités organisatrices de transports, au sens de l'article L. 1221-1 du code des transports, soumis à enquête publique, dans les conditions prévues au chapitre III du titre II du livre 1er du présent code. »

*

* * *

LE PROJET DE RÉVISION DU PLAN DE PROTECTION DE L'ATMOSPHÈRE ÎLE-DE-FRANCE

Le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France, tel que soumis à l'enquête publique, apparaît comme une révision des précédents Plans de Protection de l'Atmosphère approuvés en 2006, 2013 et 2018.

Celle-ci a été guidée par un contexte juridique particulier qu'il convient d'appréhender avant d'examiner le contenu du projet figurant dans le dossier soumis à enquête publique.

*

LE CADRE JURIDIQUE DANS LEQUEL S'INSÈRE LE PROJET DE RÉVISION DU PLAN DE PROTECTION DE L'ATMOSPHÈRE ÎLE-DE-FRANCE

Au niveau européen

La directive n° 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur en Europe, transposée dans le code de l'environnement, impose à la France de surveiller la qualité de l'air ambiant et fixe des valeurs limites en matière de concentration de polluants, notamment de dioxyde d'azote et de particules fines PM10, à ne pas dépasser. Cette même directive prévoit qu'en cas de dépassement de ces valeurs limites dans une zone donnée, des plans relatifs à la qualité de l'air prévoient des mesures appropriées pour que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible.

Dans un arrêt du 19 novembre 2014, ClientEarth C-404/13, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a précisé la portée des obligations fixées par la directive n° 2008/50/CE. Dans cet arrêt, la Cour de Justice de l'Union Européenne juge, d'une part, que la directive ne fixe pas une simple obligation de moyen mais une obligation de résultat et que, en conséquence, le seul fait d'établir un plan relatif à la qualité de l'air conforme à l'article 23 de la directive ne permet pas de considérer que l'État satisfait aux obligations de l'article 13, c'est-à-dire au respect des valeurs limites de concentration de polluants dans l'atmosphère.

Au niveau national

La directive n° 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur en Europe, est transposée dans le Code de l'environnement

- **Article L221-1** : principe de l'obligation de ne pas dépasser les valeurs limites en matière de concentration de polluants
- **Article R221-1** : transposition des valeurs limites.

D'autre part, les mesures appropriées prévues par la Directive n° 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 en cas de dépassement des valeurs limites de concentration de polluants atmosphériques sont transposées dans le droit français aux **articles L. 222-4 et L. 222-5 du Code de l'environnement**. Le territoire français ayant été organisé en zones et en agglomérations pour l'application de la directive, ainsi qu'elle le permet, les « plans relatifs à la qualité de l'air » mentionnés par la directive prennent notamment la forme de « plans de protection de l'atmosphère » élaborés par le préfet.

Dans le Code de l'environnement, le régime juridique des Plans de Protection de l'Atmosphère est défini aux

- articles L222-4 à L222-7
- articles R222-14 à R222-19 relatifs au contenu des Plans de Protection de l'Atmosphère
- articles R222-20 à R222-31 relatifs à l'élaboration et la modification des Plans de Protection de l'Atmosphère
- articles R222-32 à R222-36 relatifs aux mesures susceptibles d'être mises en œuvre.

Deux procédures contentieuses engagées devant la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) et devant le Conseil d'Etat

Au niveau européen : la France a été condamnée pour manquements en matière de qualité de l'air.

Par un **arrêt du 24 octobre 2019 (C-636/18)**, la **Cour** a constaté que la France n'avait pas respecté les valeurs limites applicables aux **concentrations de dioxyde d'azote (NO2)** dans douze agglomérations et zones de qualité de l'air et n'avait pas veillé à ce que la période de dépassement soit la plus courte possible, comme exigé par la directive 2008/50/CE.

Le **3 décembre 2020**, la Commission européenne a adressé une **première mise en demeure** à l'Etat français d'exécuter l'arrêt de la Cour de justice sur la qualité de l'air dans les grandes villes. « *La Commission reconnaît les efforts consentis par les autorités françaises pour améliorer la qualité de l'air. Toutefois, à l'exception de la zone de Clermont Ferrand, ces efforts ne sont pas encore suffisants pour limiter autant que possible les dépassements dans le temps. La Commission demande donc aujourd'hui à la France de prendre et de mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires pour remédier à la situation et faire en sorte que la période de dépassement soit la plus courte possible. La France dispose d'un délai de deux mois pour répondre aux préoccupations soulevées par la Commission. À défaut, cette dernière pourrait renvoyer l'affaire devant la Cour de justice de l'Union européenne et proposer que des sanctions financières soient infligées à ce pays. Le pacte vert pour l'Europe fixe l'objectif «zéro pollution» pour l'UE, qui bénéficie à la santé publique, à l'environnement et à la neutralité climatique.* »

Le **7 février 2024**, la Commission européenne a adressé une **seconde mise en demeure ou mise en demeure complémentaire** à l'Etat français d'exécuter l'arrêt de la Cour de justice sur la qualité de l'air dans les grandes villes en ces termes : « *14 ans après le délai fixé par la directive et plus de quatre ans après l'arrêt de la Cour de justice, les mesures adoptées jusqu'à présent n'ont pas permis de résoudre efficacement la question. Pour tenir compte des mesures supplémentaires prises par la France, des données de surveillance les plus récentes et de la jurisprudence récente de la Cour, la Commission envoie une lettre de mise en demeure complémentaire à la France. Cette dernière dispose à présent d'un délai de deux mois pour répondre et remédier aux manquements constatés par la Commission. En l'absence de réponse satisfaisante, la Commission pourrait décider de saisir la Cour de justice de l'Union européenne, avec une demande d'infliger des sanctions financières.* »

Par un **arrêt du 28 avril 2022 (C-286/21)**, la Cour a constaté que la France n'avait pas respecté les valeurs limites fixées **pour les particules fines PM10** dans deux zones de qualité de l'air (Paris et Martinique/Fort-de-France) et n'avait pas veillé à ce que la période de dépassement soit la plus courte possible, comme exigé par la directive 2008/50/CE. La Cour souligne « *En l'occurrence, force est de constater, à titre liminaire, que la République française a, de manière systématique et persistante, manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci, dans la zone Paris, entre l'année 2005 et l'année 2019* ».

Au niveau national : le Conseil d'État condamne l'État à payer des astreintes

Par un **arrêt du 12 juillet 2017, Les Amis de la Terre Req. N°394254**, le Conseil d'Etat « a ordonné à l'État de mettre en œuvre des plans pour réduire les concentrations de dioxyde d'azote (NO₂) et de particules fines (PM₁₀) dans 13 zones urbaines en France, afin de respecter la directive européenne sur la qualité de l'air, reprise en droit français ».

Par un **arrêt du 10 juillet 2020, Les Amis de la Terre Req. N°428409**, le Conseil d'Etat « constatant que les mesures prises étaient insuffisantes pour atteindre cet objectif dans 8 zones en France, a condamné l'État à agir, sous astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard ».

Par décisions des 4 août 2021, 17 octobre 2022, Les Amis de la Terre Req. N°428409, le Conseil d'Etat a liquidé l'astreinte pour trois semestres sans en réduire le montant, soit une somme globale de 30 M€ et **par décision du 24 novembre 2023, Les Amis de la Terre Req. N°428409**, a décidé de deux nouvelles astreintes constatant que dans la zone de Paris « *le seuil limite de concentration de 40 µg/m³ a été dépassé dans 8 stations de mesure sur la période, avec des valeurs atteignant 52 µg/m³ dans deux d'entre elles* ».

*

LE PROJET DE RÉVISION DU PLAN DE PROTECTION DE L'ATMOSPHÈRE ÎLE-DE-FRANCE, PROJET SOUMIS À ENQUÊTE PUBLIQUE

Selon le résumé non technique versé au dossier soumis à enquête publique, « *les Plans de Protection de l'Atmosphère sont des plans d'actions qui décrivent les mesures à mettre en œuvre pour une amélioration réelle de la qualité de l'air, tant en pollution chronique que pour diminuer le nombre d'épisodes de pollution. Une modélisation de la qualité de l'air permet de quantifier l'impact a minima du plan* ».

Le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France ou 4ème Plan de Protection de l'Atmosphère a pour vocation de s'appliquer sur le périmètre de l'ensemble de la région Île-de-France, soit environ 12 000km² avec une population estimée fin 2022 à 12,32 millions d'habitants, selon l'INSEE.

Toutefois, en raison des objectifs poursuivis par ce 4ème plan, les actions du plan sont néanmoins « concentrées » sur la « zone sensible pour la qualité de l'air » et en particulier sur le territoire de la métropole du Grand Paris en partant du principe que les dépassements de valeurs limites de qualité de l'air sont tous observés au sein de cette zone.

Quant à son contenu, le 4ème Plan de Protection de l'Atmosphère se décline en 14 mesures, regroupant 33 actions et articulées autour de 5 thématiques :

Partie 1 : Se déplacer mieux	
Mesure 1 : Favoriser les mobilités actives et partagées	Action 1 : Œuvrer au déploiement des infrastructures et des services favorables au développement des transports en commun
	Action 2 : Accélérer encore le développement du vélo
Mesure 2 : Accompagner la Métropole du Grand Paris pour la mise en place de sa ZFE et accompagner la transition du parc routier	Action 1 : Définir et déployer les outils favorisant le respect des règles de la ZFE
	Action 2 : Accompagner l'unification des règles de la zone à faibles émissions (ZFE) sur tout le territoire intra-A86
	Action 3 : Faire connaître les règles de la ZFE et ses enjeux pour la qualité de l'air
	Action 4 : Faire connaître les aides pour changer les mobilités
	Action 5 : Apposer les panneaux réglementaires
	Action 6 : Encourager le déploiement d'infrastructures de recharge pour les véhicules à nouvelle énergie
Mesure 3 : Favoriser la logistique à faibles émissions	Action 1 : Déployer l'observatoire régional de la logistique
	Action 2 : Encourager les circuits de logistique durable
	Action 3 : Encourager la conversion des motorisations des véhicules mobilisés pour la logistique (bateaux, poids-lourds)

Mesure 4 : Contrôler les émissions des véhicules routiers	Action 1 : Augmenter le contrôle au dispositif anti-pollution de transport routier
Mesure 5 : Réduire les pollutions liées aux plateformes aéroportuaires	Action 1 : Accompagner le développement des plans de mobilité des plates-formes aéroportuaires
	Action 2 : Réduire les émissions de polluants des plateformes aéroportuaires côté piste
	Action 3 : Généraliser les descentes continues des aéronefs
Partie 2 : Déployer des actions ciblées et renforcées à proximité des sources localisées de pollution	
Mesure 6 : Réguler le trafic sur les grands axes routiers en zone dense	Action 1 : Étudier le contournement des poids lourds permanent
	Action 2 : Abaisser les vitesses maximales autorisées sur le réseau routier national
	Action 3 : Mettre en œuvre le schéma directeur des voies réservées
	Action 4 : Étudier une régulation des accès destinée à fluidifier les grands axes du réseau routier national
Mesure 7 : Renforcer les contrôles et les normes industrielles	Action 1 : Renforcer la surveillance des installations de combustion de taille moyenne (2 à 50 MW)
	Action 2 : Poursuivre le renforcement des normes d'émission pour les installations de combustion à la biomasse
	Action 3 : Limiter l'utilisation des groupes électrogènes fixes et mobiles alimentés par des hydrocarbures d'une puissance supérieure à 10 kVA
Mesure 8 : Réduire les émissions des chantiers	Action 1 : organiser un retour d'expérience des pratiques des chantiers
Mesure 9 : Réduire l'exposition des populations par un urbanisme adapté	Action 1 : Encourager l'intégration des mesures dans les documents d'urbanisme locaux via l'accompagnement de l'État
Partie 3 : Réduire les émissions du chauffage	
Mesure 10 : Privilégier les solutions de chauffage bas carbone non émettrices de polluants de l'air	Action 1 : Porter, renforcer et étendre la doctrine ENR'choix
	Action 2 : Accélérer le renouvellement des équipements de chauffage au bois
	Action 3 : Inciter aux bonnes pratiques pour la combustion du bois
Mesure 11 : Interdire les feux domestiques hors chauffage principal pour atténuer les épisodes de pollution	Action 1 : Interdire l'utilisation du chauffage au bois d'appoint et d'agrément en cas de pics de pollution aux particules fines
	Action 2 : Mieux contrôler le respect de l'interdiction de brûlage à l'air libre des déchets verts
Partie 4 : Accroître la mobilisation de tous	
Mesure 12 : Mobiliser les entreprises, les collectivités et les relais de terrain	Action 1 : En entreprise, déployer le plan mobilité et le télétravail
	Action 2 : Accompagner la mise en œuvre des Plans Air des PCAET

Mesure 13 : Soutenir une capacité d'observation et d'analyse de haut niveau en pilotage collégial	Action 1 : Poursuivre le soutien à Airparif dans ses missions de surveillance et d'expertise
Partie 5 : Renforcer l'action lors des épisodes de pollution	
Mesure 14 : Déclencher les procédures sur la base de l'indice Atmo	Action 1 : Réviser les procédures d'information

*

* *

L'ENQUÊTE PUBLIQUE : DÉROULEMENT ET PARTICIPATION DU PUBLIC

LE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

L'arrêté préfectoral n° IDF-2024-02-01-00007 prescrivant l'ouverture de l'enquête publique portant sur le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère sur l'ensemble du territoire de la région Île-de-France a été signé le 1^{er} février 2024 par le Préfet de la Région Île-de-France, Préfet de Paris, le Préfet de Police de Paris, le Préfet de Seine-et-Marne, le Préfet des Yvelines, le Préfet de l'Essonne, le Préfet des Hauts-de-Seine, le Préfet de Seine-Saint-Denis, la Préfète du Val-de-Marne et le Préfet du Val d'Oise.

A l'issue d'une enquête publique d'une durée de 45 jours consécutifs, soit du 26 février au 10 avril 2024, il apparaît que

- la publicité par affichage a été faite dans les délais et maintenue pendant toute la durée de l'enquête,
- les publications légales dans les journaux ont été faites pour l'avis d'enquête
- les dossiers relatifs au projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France ont été mis à la disposition du public pendant toute la durée de l'enquête dans les différents lieux d'enquête prévus et au siège de l'enquête,
- ces mêmes dossiers étaient consultables en ligne sur le site internet dédié,
- les registres d'enquête ont été également mis à la disposition du public dans les différents lieux d'enquête prévus et au siège de l'enquête,
- un registre électronique via un site internet dédié était mis à la disposition du public,
- les membres de la commission d'enquête ont tenu les permanences prévues pour recevoir le public,
- les réunions publiques prévues ont bien été organisées,
- les termes de l'arrêté inter-préfectoral ayant organisé l'enquête ont été respectés.

*

LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Pendant le déroulement de la présente enquête publique, le public s'est mobilisé et a manifesté son intérêt pour la procédure de participation :

- plus de 4 590 connexions au site dédié,
- environ 3 380 visiteurs sur le site dédié.

1 157 observations et courriers, dont plus de 90 % entre le 4 et 10 avril 2024, ont été reçus au cours de l'enquête publique portant sur la révision du Plan de Protection de l'Atmosphère d'Île de France.

L'Association ADVOCNAR a diffusé un argumentaire auprès du public en appelant chacun à déposer une contribution sur le registre dématérialisé. Ceci a contribué à l'abondance d'observations portant sur le secteur aérien. La Commission d'enquête a, naturellement, pris en considération chaque argument quelque soit le nombre de reprises dans les observations déposées.

Par ailleurs, la Commission d'enquête a examiné chacune des observations et proposé une grille de lecture qui recouvre, le plus fidèlement possible, les préoccupations exprimées par le public. En effet, cette synthèse ne prétend pas à l'exhaustivité mais se veut néanmoins complète et représentative, sur le fond et dans l'expression, du dialogue territorial qui aura été engagé entre le responsable du plan et le public au travers de la procédure de participation.

*

* *

LES CONCLUSIONS MOTIVÉES

LES PHASES DE CONSULTATION : CONSULTATIONS ADMINISTRATIVES, CONSULTATIONS DU PUBLIC

Les différentes phases de consultation organisées volontairement, de nature administrative et du public peuvent s'apprécier chronologiquement.

En amont, **lors du processus d'élaboration** du Plan de Protection de l'Atmosphère 2018-2025, la méthode retenue s'était voulue plus participative en associant les acteurs des secteurs concernés pour rechercher des mesures pragmatiques. Une organisation transversale en mode projet avait été mise en place. L'inventaire des émissions de chaque secteur avait permis de quantifier leur contribution respective à la pollution atmosphérique et après partage et validation de l'état initial, 8 groupes de travail sectoriels, « instances de proposition et d'analyses » s'étaient réunis 3 fois pour proposer des mesures, validées par un Comité stratégique de pilotage.

Dans le cadre de la révision du Plan de Protection de l'Atmosphère 2018-2025, la méthode a été totalement différente : dans son mémoire en réponse, la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports d'Île-de-France

- affirme que *« l'ensemble des préfets de la région, sous la coordination du Préfet de la région, ont donc eu pour objectif de réduire au maximum le délai d'élaboration de ce 4ème plan pour accélérer l'amélioration de la qualité de l'air constatée sur la région et atteindre au plus tôt les valeurs limites de qualité de l'air fixées par la directive européenne ... conformément aux injonctions du Conseil d'État et à la mise en demeure de la Commission européenne »*,
- cite les travaux sur lesquels elle s'est fondée,
- reconnaît qu' *« il n'y a pas eu de groupes de travail mis en place formellement pour l'élaboration de ce 4ème PPA »*.

Les associations, principalement, rappellent positivement la démarche de collaboration qui avait permis l'émergence d'idées, la sensibilisation du public et son changement de comportement et regrettent la méthode présentement retenue, à savoir une conception en interne par les services de l'État.

La Commission d'enquête constate, amèrement, cet état de fait d'autant plus que la liste des parties prenantes associées produites par le responsable du plan démontre que seuls « les représentants des industriels (Airasif, SFCB), d'exploitants de chaufferies (FEDENE, DALKIA, CORIANCE) » et une seule collectivité, le Conseil Régional « ont été associés aux travaux permettant de définir une valeur limite d'émission aux petites installations de combustion ».

La Commission d'enquête relève que la Cour des Comptes, dans son rapport de Juillet 2020 « Les politiques de lutte contre la pollution de l'air » (page 49) mentionne que les plans de protection de l'atmosphère « constituent donc les instruments essentiels d'une meilleure connaissance et

appropriation des enjeux par l'ensemble des parties prenantes, lorsque toutefois ces dernières sont associées à la phase d'élaboration du PPA ».

Sur la phase de consultations administratives, selon les éléments du dossier soumis au public, force est de constater que très peu de collectivités ou organismes consultés ont adressé un avis explicite : le taux de retour est inférieur à 1 %, contre 2,4% en 2017. Ce qui était déjà très faible.

La Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports, dans son mémoire en réponse, souligne que *« reporter la saisine à l'automne aurait allongé de 3 mois la procédure d'élaboration du projet de PPA alors même qu'il est attendu par le Conseil d'État et la Commission européenne un plan d'actions dans un délai restreint et cela amènerait également à une fin de consultation pendant la période de congés de fin d'année ».*

A titre de comparaison, la Cour des comptes, dans son Rapport Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air – Décembre 2015, faisait référence à l'élaboration du Plan de Protection de l'Atmosphère de Grenoble et mentionne *« Au cours de l'enquête publique menée de juillet à octobre 2012, les 273 communes du SCoT, 12 intercommunalités, le conseil régional et le conseil départemental ont été consultés. 79 avis ont été transmis, soit un taux de réponse de 28%. » (Annexe 12 p.64).*

La Commission d'enquête regrette ce faible taux de retour constaté, qui est encore plus marqué que lors de la révision du Plan de Protection de l'Atmosphère en 2017-2018. Elle s'étonne, également, de l'argument calendaire sachant qu'elle a été désignée en juillet 2023 pour conduire une enquête publique à l'automne 2023. Enquête qui s'est concrétisée fin février 2024.

Sur la phase de consultation du public, le Conseil constitutionnel (Cons. const. 13 juill. 2012, n° 2012-262 QPC , Assoc. France Nature Environnement) a énoncé la double portée de l'article 7 de la Charte de l'environnement : il fixe la compétence du législateur et il énonce un droit matériel constitutionnellement garanti.

Le droit à l'information, dont tout citoyen est titulaire pour participer à l'élaboration d'une décision ayant une incidence environnementale, est abordé par quelques contributeurs. Le dossier soumis à enquête publique est le principal vecteur de ce droit et il s'apprécie sous plusieurs facettes : la qualité ou lisibilité du dossier, la complétude, l'accessibilité pour tout public.

Droit à l'information sur l'objet soumis à enquête publique mais aussi sur la procédure de participation. Sur ce point, la Commission d'enquête a, dans son procès-verbal de réponse, posé une question portant sur les moyens complémentaire de communication utilisés par la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports d'Île-de-France lors de l'enquête publique. Celle-ci a apporté une réponse très précise mais l'efficacité peut être interrogée au regard de la fréquentation des réunions publiques et de la participation du public jusque 8 jours avant la clôture de la procédure d'autant que l'efficacité du projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France suppose l'adhésion et le changement de

comportement du citoyen francilien. A ce jour, le Préfet de la région Île-de-France, autorité de l'Etat pour la région, et la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports d'Île-de-France, service déconcentré de l'Etat, se sont exprimés principalement à des institutionnels, à charge pour eux de relayer l'information. Il serait, peut-être, souhaitable que l'Etat s'adresse directement au citoyen en utilisant des canaux grand public, tels la radio ou les chaînes de télévision.

Le droit à la participation du public comprend le droit à s'exprimer, à formuler un avis ou une proposition mais aussi le droit à la prise en considération par le responsable du plan.

Le site internet dédié à l'enquête publique présentait le dossier d'enquête et permettait également de déposer des observations et de consulter les observations formulées par le public. L'accès au site était aisé et la consultation du dossier, aidée par un sommaire détaillé, pouvait se faire soit par téléchargement, soit en mode lecture. Toutefois, son ergonomie pourrait être améliorée : le dépôt des observations sur le registre électronique nécessite la résolution d'une opération de calcul qui peut rebuter des personnes, la réservation d'un créneau téléphonique est fastidieuse (trois confirmations sont exigées), les menus déroulants ne sont pas mis à jour, notamment. Par ailleurs, quelques dysfonctionnements sont à signaler comme une adresse de permanence de terrain erronée, l'absence de réservation pour la permanence téléphonique, . .

Au regard du nombre d'observations déposées, la Commission d'enquête ne peut que constater une participation réelle et effective du public. Une analyse plus fine conduit à nuancer ce propos. Tout d'abord, il convient de souligner que 90 % des observations ont été enregistrées la dernière semaine de l'enquête et, de fait, la mobilisation est principalement liée au travail de communication d'associations environnementales.

D'autre part, la très faible voire quasi inexistante fréquentation par le public des réunions publiques conforte l'idée de la non-efficacité des moyens de communication mis en place par la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports d'Île-de-France.

*

LES ENJEUX JURIDIQUES

Si les enjeux sanitaires et environnementaux constituent la raison d'être des Plans de Protection de l'Atmosphère, les enjeux juridiques sont d'une importance réelle.

L'Autorité environnementale, dans son avis délibéré le 23 novembre 2023, précise : « *L'Île-de-France est l'une des agglomérations françaises à connaître des dépassements de valeurs limites de concentration moyenne de dioxyde d'azote. Elle est ainsi visée par le contentieux européen du 24 octobre 2019 relatif au dioxyde d'azote concernant douze agglomérations et zones de qualité de l'air, et par le contentieux national dans le cadre duquel le Conseil d'État a astreint l'État dès juillet 2017 à prendre toutes les mesures nécessaires pour ramener les concentrations en dioxyde d'azote sous les valeurs limites dans les délais les plus courts possibles* » et précise en bas de page la sévérité de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne : « *En l'occurrence, force est de constater, à titre liminaire, que la République française a, de manière systématique et persistante, manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci, dans la zone Paris, entre l'année 2005 et l'année 2019* ».

Cette sévérité apparaît aussi dans le communiqué de presse de la Commission européenne à propos de la mise en demeure complémentaire du 7 février 2024 : « *14 ans après l'échéance définie dans la directive et plus de 4 ans après l'arrêt de la Cour de Justice, les mesures adoptées par la France jusqu'à présent n'ont pas permis de respecter ces limites* ».

La Cour des comptes, dans son Rapport – Les politiques de lutte contre la pollution de l'air publié en juillet 2020, souligne : « *Les risques juridiques et financiers pour le budget de l'État au titre des contentieux européens demeurent importants. La France a été condamnée pour « manquement d'État » le 24 octobre 2019, pour avoir dépassé de manière systématique et persistante la valeur limite annuelle pour le dioxyde d'azote. Si les mesures prises par la France étaient jugées insuffisantes par la Cour de justice de l'Union européenne, une deuxième condamnation pour « manquement sur manquement » pourrait coûter 100 M€ la première année, puis 90 M€ par année de persistance des dépassements. Le 10 juillet 2020, le Conseil d'État vient déjà d'infliger à l'État une astreinte d'un montant inédit de 10 M€ par semestre de retard dans l'exécution de ses obligations issues de la réglementation européenne. Enfin, une révision des normes européennes semble probable au cours des prochaines années : celles-ci demeurent bien moins strictes que les valeurs guides prônées par l'OMS sur la base de considérations de santé publique, et qui font désormais référence pour un nombre croissant d'acteurs.* »

Sur les éléments de définition du Plan de Protection de l'Atmosphère

L'article L222-5 du Code de l'environnement dispose « *Le plan de protection de l'atmosphère et les mesures mentionnées au deuxième alinéa du I de l'article L. 222-4 ont pour objet, dans un délai qu'ils fixent, de ramener à l'intérieur de la zone la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1* ».

Le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France soumis au public s'est référé à plusieurs délais au cours de son élaboration. Lors de la phase de consultation administrative, le délai 2023-2030 était mentionné. Aujourd'hui, le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France est qualifié de la mention seule 2024. La notion de délai a disparu alors qu'elle constitue un élément de définition des Plans de Protection de l'Atmosphère au sens de l'article L222-5 du Code de l'environnement.

Par ailleurs, l'injonction du Conseil d'État prononcé en juillet 2017 fait référence à un « *délai le plus court possible* ».

Aux questions posées dans le procès-verbal, la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports d'Île-de-France ne répond pas : elle renvoie « *comme cela est indiqué en page 65 du projet de PPA, ce projet de PPA permettra de respecter les valeurs limites imposées par la directive européenne actuelle avant 2030* ».

La Commission d'enquête est surprise par cette insertion au regard du Tableau 25 figurant dans le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère (document 2.3. du dossier). D'autre part, la Commission d'enquête fait remarquer que cette réponse démontre que les références de dates ne seraient plus que des références de document. Tout ceci ne contribue pas à la clarification de la situation mais est source d'ambiguïté, d'imprécision et nécessite un complément pour répondre aux exigences de définition posées par le Code de l'environnement. Ce point est d'autant plus crucial que, probablement, dès 2024, de nouvelles valeurs limites européennes seront adoptées avec une date limite pour les respecter fixée à 2030. Quelle est la légitimité d'un projet de révision d'un Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France applicable à partir de 2024 pour une durée non précisée alors que les valeurs limites fixées par l'Union européenne vont être modifiées dès 2024 avec un délai d'application porté à l'horizon 2030 ?

La Commission d'enquête considère, donc, que cet état de fait peut empêcher de porter un avis éclairé sur la pertinence du projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France pour répondre aux exigences fixées tant au niveau européen que national.

Sur le contenu du projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère

Le Conseil d'État, par son arrêt du 17 juillet 2017, a considéré que la mise en œuvre d'un plan de protection de l'atmosphère répondait à une obligation de résultat.

Un contributeur, après avoir indiqué les termes de l'article L222-6 du Code de l'environnement, met en exergue que « *seules quelques actions du PPA font l'objet de mesures réglementaires .. en d'autres termes, la grande majorité des actions de ce PPA n'est pas réglementairement contraignante et vise seulement à faciliter ou optimiser la mise en œuvre de mesures déjà*

engagées... Cette faiblesse dans la portée juridique du projet est révélatrice de la piètre ambition de ce PPA 2024 ».

D'autre part, le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France fait référence à des mesures prises par le Gouvernement notamment dans les secteurs des transports et du bâtiment, et qui devraient avoir des effets positifs sur les niveaux de concentration de dioxyde d'azote dans l'air ambiant sur le territoire national.

Le Conseil d'État, quant à lui, précise que le Plan de Protection de l'Atmosphère doit comporter les conséquences concrètes de ces mesures d'ordre général sur la zone concernée. Ainsi, dans sa dernière décision du 24 novembre 2023, il est fait mention que *« s'il peut être raisonnablement attendu des effets positifs de telles mesures sur les niveaux de concentration en dioxyde d'azote dans l'air ambiant, les incidences concrètes de ces mesures générales, valables pour l'ensemble du territoire national, ne sont pas déterminées pour les ZAG Lyon et Paris. Ainsi, la contribution de ces mesures à l'objectif de réduire dans ces zones la durée des dépassements des valeurs limites pour le dioxyde d'azote à la période la plus courte possible ne peut, en l'état, être tenue pour suffisamment établie ».*

Dans le mémoire en réponse, la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports d'Île-de-France élude la question posée et répond de la manière suivante : *« le scénario dit « fil de l'eau » de ce projet de PPA tel qu'il est présenté au chapitre 3.3. prend en compte l'ensemble des mesures déjà mises en œuvre du Gouvernement ayant un impact positif sur la qualité de l'air et ayant un impact sur la région ».*

La Commission d'enquête, sur ces deux points, s'interroge sur la qualité de la réponse apportée à l'obligation de résultat définie par le Conseil d'État. Le peu de mesures réglementaires envisagées et l'absence de démonstration concrète des retombées locales des mesures générales peuvent apparaître comme des éléments de fragilité. Il importe de rappeler que la Cour de Justice de l'Union européenne considère qu'un dépassement dans une seule station suffit à méconnaître les objectifs de la Directive.

Sur l'articulation avec les autres outils de planification

La Cour des comptes, dans son Rapport – Les politiques de lutte contre la pollution de l'air, publié en juillet 2020, met en évidence deux éléments d'importance de l'articulation entre les différents outils de planification : *« Si, en principe, un chaînage existe entre les stratégies nationales (PREPA, mesures réglementaires sectorielles) et l'action localisée (plans de protection de l'atmosphère, documents d'urbanisme, documents de planification des collectivités territoriales), cette articulation est parfois difficile et souvent perturbée. La Cour observe notamment que les instruments locaux, pourtant nombreux, peinent à constituer des outils d'expérimentation adaptés*

aux territoires. De nombreux doublons existent également entre les mesures des plans « État » (PPA) et celles des instruments des collectivités, sans que des synergies ne parviennent à émerger. ...La déclinaison locale des mesures du PREPA s'opère principalement via les plans de protection de l'atmosphère (PPA). ...Ces instruments, arrêtés par les préfets après concertation avec les collectivités locales et les différentes parties prenantes, constituent, à ce jour, les outils les plus cohérents et les plus complets en matière de lutte contre la pollution de l'air. Leur volet réglementaire en fait un instrument opérationnel indispensable. »

A propos de l'articulation du projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France et le PREPA, l'Autorité environnementale soulève : « *Le dossier indique que le PPA est cohérent avec le Prepa, ce qui ne va pas de soi compte tenu des écarts significatifs constatés. Pour les NOx, le niveau résiduel des émissions en 2030 avec le PPA (37 % par rapport aux émissions de 2005) serait supérieur de près de 20 % à ce qui est prévu par le Prepa (31 % par rapport à 2005). Dans le cas de l'ammoniac, la réduction envisagée est deux fois moins importante que celle prévue par le Prepa. Par ailleurs, ce degré d'analyse n'est pas suffisant compte tenu du contexte régional qui impose d'aller au-delà de la simple cohérence ».*

A l'égard des Plans Climat Air Energie Territoriaux, l'Autorité environnementale, dans son dernier avis délibéré, recommande de compléter le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France par des mesures et des actions appropriées visant à faire adopter ou réviser ces outils de planification : « *Les PCAET sont prévus par l'article R. 229-26 du code de l'environnement. Le dossier fait un état des lieux de l'avancement des PCAET à fin 2020, soulignant que toutes les intercommunalités de la région sauf cinq communautés de communes sont dans l'obligation de réaliser un tel document. Sur les 59 collectivités concernées, 27 PCAET ont été adoptés alors que l'échéance maximale, fixée par l'article R. 229-26 du code de l'environnement, était le 31 décembre 2018. De plus, pour chacune de ces collectivités, un plan air aurait dû être élaboré dans le cadre du PCAET22 avant 2021 ou 2022 selon le cas. 13 ont été réalisés ».*

Dans ces conditions, la Commission d'enquête prend acte de ces deux éléments supplémentaires de fragilité et ne peut que formaliser à nouveau les points de vigilance décrits par l'Autorité environnementale.

Sur la procédure d'évaluation et de révision retenue

Dans le cadre de cette procédure de participation du public, le bilan du 3ème Plan de Protection de l'Atmosphère a été versé au dossier soumis au public. L'Autorité environnementale a porté un regard critique sur ce document : « *Le bilan du 3e PPA est présenté de façon succincte dans le dossier ...et recommande de compléter le bilan du 3ème PPA en présentant pour chaque action, ou*

par groupe d'actions, y compris pour la mise en place de la ZFE, une évaluation quantitative des effets sur les émissions de polluants atmosphériques et sur la santé humaine ».

La Cour des comptes, toujours dans son Rapport – Les politiques de lutte contre la pollution de l'air – juillet 2020, indique aussi que « seuls quatre PPA ont fait l'objet d'une évaluation formalisée, à l'occasion de leur renouvellement (vallée de l'Arve, Île-de-France, Reims et Toulouse). Ces évaluations se limitent toutefois à un bilan du nombre d'actions mises en œuvre et à une analyse globale de l'évolution de la qualité de l'air (émissions et concentrations) sur la période de mise en œuvre. Ces éléments ne permettent pas d'analyser finement l'efficacité des mesures de ces plans. Il est vrai qu'il est difficile, voire impossible, de discerner l'impact spécifique du PPA, et plus encore de chacune de ses actions. Pour autant, il serait utile de faire le bilan de l'évolution du nombre d'habitants et des superficies exposées aux dépassements au sein des zones concernées par les contentieux européen. »

L'article R222-30 du Code de l'Environnement prévoit deux procédures applicables pour la modification d'un plan de protection de l'atmosphère. Dans l'hypothèse où il est porté atteinte à l'économie générale du plan, la modification doit être effectuée selon la procédure suivie pour l'élaboration.

La Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports d'Île-de-France fait part des deux éléments qui génère une économie générale bouleversée du plan et nécessite la mise en œuvre de la procédure de révision.

*

LES ENJEUX SANITAIRES

Les enjeux sanitaires constituent, il faut le rappeler, la raison d'être des Plans de Protection de l'Atmosphère.

Selon l'étude publiée par Airparif et l'Observatoire Régional de Santé Île-de-France (ORS) le 10 février 2022 et relative à la quantification de l'impact de la pollution de l'air sur la mortalité en région Île-de-France, l'exposition à la pollution de l'air favorise le développement de pathologies chroniques graves, en particulier des pathologies cardiovasculaires, respiratoires et des cancers. Cela se traduit par une augmentation de la mortalité, une baisse de l'espérance de vie et un recours accru aux soins.

Le nombre annuel de décès attribuables à l'exposition prolongée aux particules fines PM_{2,5} est de 6 220 en 2019 (contre 10 350 en 2010) en Île-de-France. Le nombre annuel de décès en lien avec l'exposition prolongée au dioxyde d'azote (NO₂) est de 3 680 en 2019 (contre 4 520 en 2010) en Île-de-France.

Par deux jugements rendus le 16 juin 2023, le Tribunal administratif de Paris a reconnu la responsabilité de l'État pour pollution de l'air en considérant que l'insuffisante action de l'État en matière de qualité de l'air avait provoqué des maladies respiratoires chez de jeunes enfants et l'a condamné en conséquence à les indemniser : *« il résulte de l'instruction, et notamment du rapport d'expertise déposé le 12 janvier 2023, que les études scientifiques apportent des arguments en faveur d'un lien entre pollution et survenue d'otites moyennes, notamment en ce qui concerne les dérivés oxygénés de l'azote, composés produits par les moteurs thermiques, irritants pour les voies respiratoires. Elles ont ainsi mis en évidence un lien entre l'augmentation des concentrations des polluants particulaires et l'augmentation de ces pathologies, avec des délais de deux à trois jours après l'augmentation des concentrations »* (Tribunal administratif Paris, 4ème section – 2ème Chambre, 16 juin 2023, req. N° 2019924 et 2019925).

Dans son Avis rendu à propos du 4ème Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France le 23 novembre 2023, l'Autorité environnementale souligne

*« Alors que l'incidence majeure de la pollution de l'air porte sur la santé humaine, les polluants provoquant des maladies respiratoires et cardiovasculaires ainsi que des cancers, aucune évaluation de l'incidence de la pollution (et par conséquent de sa diminution), sur la santé n'est produite. **L'évaluation quantitative des impacts sur la santé a été développée par Santé publique France précisément afin de « de justifier ou orienter la mise en œuvre d'actions visant à réduire l'exposition des populations à la pollution de l'air » ; l'absence de sa mise en œuvre dans le cadre du PPA de la région la plus dense et polluée de France ne saurait être justifiée.***

Dans le cas de la région Île-de-France, des travaux ont été menés par l'Observatoire régional de la santé pour caractériser la situation et son évolution entre 2010 et 2019. Des travaux de même nature sont à mener pour documenter les effets attendus du 4e PPA sur la santé humaine. »

La Commission d'enquête constate cette carence du dossier soumis au public dans le cadre de l'enquête publique préalable à l'approbation du 4ème Plan de Protection de l'Atmosphère, déplore cet état de fait et considère que l'information portée à la connaissance du public est insuffisante.

*

LES ENJEUX FINANCIERS

Peu d'éléments concernant les enjeux financiers figurent au dossier soumis à enquête publique et le mémoire en réponse produit par la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports d'Île-de-France ne permet pas de combler ces manques d'information pour le public. Or, La pollution de l'air a aussi un coût financier, qui ne

concerne pas que l'impact sur la santé humaine. Le Sénat estimait en 2015 à plus de 4,3 milliards d'euros par an les coûts non sanitaires de la pollution de l'air (incluant l'impact sur l'environnement comme les pertes de rendements agricoles et forestiers, la dégradation des bâtiments et du patrimoine historique, l'eutrophisation des milieux aquatiques, etc.). Ce chiffre a été actualisé par la Cour des comptes à 5 milliards d'euros par an.

En ce qui concerne les risques financiers encourus par l'État au regard des procédures contentieuses en cours

Le Sénat, dans son Rapport du 23 septembre 2020 faisant suite au Rapport de la Cour des comptes sur les politiques de lutte contre la pollution de l'air, mentionne que, pour les concentrations de dioxyde d'azote, « *Si l'État n'exécute pas l'arrêt de la CJUE, la Cour des comptes estime que la France encourt une amende de 100 millions d'euros la première année, et 90 millions d'euros ensuite par année de dépassement. .. L'État a donc provisionné 81 millions d'euros en 2019 au titre du contentieux précité, correspondant d'après la Cour des comptes à 23 millions d'euros d'amende forfaitaire et 58 millions d'euros d'astreinte sur une année seulement. Le directeur général de l'énergie et du climat indique qu'un retour à une situation conforme au droit européen est prévu « d'ici à 2023 pour toutes les agglomérations, 2025 pour Paris, Lyon et Marseille ». La Cour précise que s'agissant de Lyon, Paris et Marseille, la mise en conformité avec le droit européen est repoussée après 2025. ».*

Le risque financier n'est pas qu'européen mais également national. Le Conseil d'État a ainsi condamné l'État à payer l'astreinte de 10 millions d'euros pour le premier semestre de l'année 2021. Par la suite, le Conseil d'État, après évaluation des actions mises en œuvre par le Gouvernement au cours du second semestre de l'année 2021 jusqu'au deuxième semestre de l'année 2022, s'est prononcé le 17 octobre 2022 en faveur du versement d'une nouvelle astreinte à hauteur de 20 millions d'euros. Puis, par sa décision du 24 novembre 2023, le Conseil d'État a liquidé l'astreinte à hauteur de 10 millions d'euros. Le montant total de l'astreinte liquidée à ce jour s'élève à 40 millions d'euros.

En ce qui concerne les financements des actions liées à la lutte contre la pollution de l'air

Le Sénat, dans le Rapport visé supra, se reporte aux conclusions de la Cour des comptes qui chiffre à près de 360 millions d'euros les moyens budgétaires directement alloués à la politique de lutte contre la pollution de l'air par l'État, soit un montant largement inférieur aux dépenses fiscales dont l'effet est négatif sur la qualité de l'air, estimé par la Cour à 5 milliards d'euros.

Pour l'Autorité environnementale, selon les termes de l'Avis délibéré le 23 novembre 2023 à propos du 4ème Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France, « *la mise en œuvre du PPA nécessitera le déploiement par le maître d'ouvrage de moyens budgétaires ou humains qui ne sont pas chiffrés et ne font pas l'objet d'engagements alors que le dossier annonce par ailleurs la mise*

en place de l'ensemble des mesures et des actions avant 2025. Cette absence d'information pose la question de leur concrétisation dans les délais annoncés ».

La conclusion revient à la Cour des Comptes « **Il apparaît par ailleurs essentiel, pour l'information des citoyens, que l'ensemble des plans de lutte contre la pollution de l'air présentent systématiquement l'ensemble des mesures qu'il est possible de mettre en œuvre, en précisant le coût et les bénéfices escomptés, et en justifiant, le cas échéant, leur exclusion.** Les politiques de lutte contre la pollution atmosphérique mobilisent directement des moyens budgétaires et des dispositifs fiscaux d'environ 400 M€ en 2018 mais bénéficient par ailleurs, indirectement à hauteur d'un montant estimé à 680 M€, de dépenses importantes engagées dans d'autres domaines, notamment dans la politique de développement des mobilités propres. Les dépenses fiscales restent globalement défavorables à la qualité de l'air et le principe pollueur-payeur est appliqué de façon limitée et inégale.

Dans un tel contexte, la Commission d'enquête s'interroge sur la complétude de l'information portée par le responsable du plan au public tant à l'égard du coût généré par la pollution de l'air en termes sanitaire et environnemental qu'aux financements et bénéfices escomptés des actions envisagées par le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France. Si la Commission d'enquête constate qu'il est difficile de procéder à une monétarisation des enjeux, elle recommande fortement d'adopter une attitude pragmatique qui permettra d'obtenir une mise en œuvre rapide des actions et la prise en compte des inégalités sociales et territoriales.

Pour les risques financiers encourus par l'État du fait des procédures contentieuses existantes, le dossier aurait dû a minima mentionner les montants des astreintes prononcées à ce jour par le Conseil d'État.

*

LES ENJEUX D'AMÉNAGEMENT TERRITORIAL

Faut-il rappeler en propos liminaire, l'objectif premier des plans de protection de l'atmosphère, tel que défini par les articles L222-5 et, par renvoi, L220-2 du Code de l'environnement : «... à l'intérieur de la zone la concentration en polluants... » et « *Constitue une pollution atmosphérique ... la présence, dans l'atmosphère et les espaces clos, d'agents chimiques, biologiques ou physiques ayant des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes,..* ».

La Mission Régionale de l'Autorité environnementale (MRAe) Île-de-France rappelle, dans sa note Eclairages relative à la qualité de l'air et publiée en décembre 2023, l'existence, en Île-de-France, de l'Institut Paris région qui regroupe l'observatoire régional de santé d'Île-de-France (financé par l'Agence régionale de santé et la Région) et l'agence d'urbanisme (financée par la Région). Ce regroupement au sein d'un même organisme permet de faciliter la prise en compte d'enjeux de politiques publiques et de mettre en œuvre une approche intégrée de la santé (humaine et environnementale), en liant cette problématique avec celles de l'aménagement du territoire.

Ainsi, dans les Carnets pratiques de l'Institut Paris Région n°13, intitulé « Intégrer la santé dans les documents d'urbanisme » et publié en Juin 2021, il est écrit « *Même si l'on constate une amélioration de la qualité de l'air ces dernières décennies en Île-de-France, cette pollution reste très préoccupante pour l'ensemble de la population exposée, et le niveau de pollution varie selon les territoires qu'ils soient ruraux ou urbains* ». Les Franciliens ne sont pas exposés de manière uniforme à la pollution de l'air.

D'autre part, comme le souligne France Nature Environnement dans sa contribution, « *Plusieurs études et rapports démontrent que inégalités sociales et environnementales se cumulent, notamment sur la question de la pollution de l'air en Île-de-France. Ainsi, la pollution de l'air peut venir aggraver des inégalités déjà fortement présentes dans certains territoires. Comme mentionné ci-dessus, le PPA4 ne présente aucune étude des impacts sociétaux territorialisés et localisés de la pollution de l'air en Ile-de-France. Ce qui est regrettable car il est indispensable de dresser le constat que la pollution de l'air se distribue de manière inégale dans le territoire francilien, et que cela induit une gestion du risque adaptée à ces inégalités environnementales* ».

Pour répondre à ce défi, la Mission Régionale de l'Autorité environnementale (MRAe) Île-de-France évoque, dans sa note Eclairages relative à la qualité de l'air et publiée en décembre 2023, plusieurs « pratiques innovantes » comme

1. la prise en compte des objectifs de la qualité de l'air dans les documents de planification, nécessaire et obligatoire, en intégrant via une OAP thématique cette exigence dans leur document d'urbanisme,
2. le développement d'un urbanisme favorable à la santé,
3. une réflexion menée sur l'aéraulique ou science de l'écoulement des vents. La manière dont l'air s'écoule autour des bâtiments peut avoir un effet important d'évacuation et de dispersion des polluants, permettant de réduire la concentration de ces derniers. La largeur des rues, la hauteur des bâtiments et l'espacement entre ceux-ci sont autant de facteurs susceptibles, selon les cas, d'aggraver ou d'améliorer l'exposition des habitants aux pollutions atmosphériques.

Enfin, la Mission Régionale de l'Autorité environnementale (MRAe) Île-de-France recommande

- aux autorités décisionnaires (préfets) au préfet de la région Île-de-France, de n'accorder les agréments prévus à l'article R*510-1 du code de l'urbanisme qu'après une étude des conséquences de l'implantation du projet en termes d'exposition des populations à une qualité de l'air susceptible d'être dégradée, assortie d'engagements sur les mesures à prendre pour y remédier et à condition que le lieu d'implantation ne soit pas déjà affecté par une pollution de l'air excédant significativement les valeurs recommandées par l'OMS ;
- poser des exigences dans les autorisations de nouveaux projets relevant de la compétence de l'État ;
- intégrer dans le plan de protection de l'atmosphère, à l'occasion de sa révision, des exigences calées sur les objectifs de qualité de l'OMS à décliner dans l'ensemble des documents-cadres et des projets opérationnels aux différents échelons territoriaux, assortis d'une obligation de résultat à échéance.

La Commission d'enquête, tout d'abord, souligne la nécessité de réaliser et intégrer une étude plus détaillée des impacts sociétaux de la pollution de l'air en Île-de-France, comme le propose France Nature Environnement Île-de-France. Ensuite, elle fait siennes les recommandations formulées par la Mission Régionale de l'Autorité environnementale Île-de-France.

*

LES POLLUANTS

Il est classique de distinguer les polluants visés par les textes réglementaires des polluants non réglementés.

A l'égard des **polluants dits « réglementés »**, l'Autorité environnementale, dans son Avis du 23 novembre 2023, pose un jugement sévère : « le respect de valeurs anciennes, même si elles sont réglementaires, ne paraît donc pas corrélé avec l'enjeu de santé publique » et note que « l'OMS, lors de la révision de ses valeurs guides, a souligné les incidences en matière de santé publique des valeurs guides de 2005 (valeurs réglementaires actuelles) et les enjeux à faire baisser les concentrations de polluants dans l'air ». En effet, le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France se limite à un respect des valeurs limites réglementaires codifiées et n'anticipe aucunement l'abaissement des valeurs limites au niveau européen. France Nature Environnement Île-de-France affirme, dans sa contribution que « l'Etat (avec le PPA4) souhaite avant tout sortir de l'astreinte financière de l'UE (découlant du dépassement des valeurs réglementaires actuelles) ».

Les **polluants dits « secondaires »** ne sont pas pris en considération par le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère. France Nature Environnement Île-de-France demande que

l'ammoniac soit intégré au projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France, incluant des études d'impacts sanitaires, sociétaux et économiques afin de pouvoir mener une politique publique adéquate.

L'ozone est, également, concerné. Airparif montre que chaque été, depuis quelques années, les pics de pollution à l'ozone se multiplient et les concentrations augmentent et affirme que "faire diminuer les concentrations d'ozone sous les seuils recommandés par l'OMS permettrait d'éviter de l'ordre de 1 700 décès prématurés chaque année en Île-de-France, en 2019 (cf. [L'ozone | Airparif](#)).

Enfin, les particules les plus fines sont les plus dangereuses pour la santé et l'Autorité environnementale recommande d'envisager une action complémentaire afin de faire progresser les connaissances à l'échelle régionale sur la question des particules ultrafines.

Les **polluants dits « précurseurs »** ne sont pas traités par le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France. Une étude d'Airparif a été réalisée sur les pesticides démontrant qu'un plus grand nombre de pesticides est détecté en milieu urbain, même si les concentrations en pesticides dans l'air ambiant sont plus élevées en milieu périurbain sous l'influence agricole des grandes cultures. Airparif et l'Autorité environnementale recommandent l'incorporation de la mesure des pesticides dans l'air ambiant comme indicateur de suivi dans les dispositifs actuels de réduction de l'usage des pesticides.

Sur la mesure des émissions de polluants

Airparif déploie environ 70 stations de mesures (avec deux types: les stations de fond, éloignées des sources de pollution, notamment des voies de circulation, et les stations de trafic, à proximité du trafic) de la qualité de l'air en Île-de-France. Le nombre et l'emplacement des stations de mesures n'ont pas évolué depuis 2015, date à laquelle la Commission européenne a validé l'implantation des stations. Or de nombreux éléments ont évolué depuis 2015 telle que l'évolution démographique (250.000 habitants en plus entre 2015 et 2021) selon la Région, ou la création des cartes de multi-expositions environnementales par l'Institut Paris Région dans le cadre du Plan Régional de Santé Environnementale.

France Nature Environnement Île-de-France, dans sa contribution, fait valoir qu'aucune station de mesures n'est installée dans des zones dites de multi-exposition environnementale (pollution de l'air, de l'eau, des sols, sonore, présence de sites industriels et carence en espaces verts) en comparant les cartes des stations d' Airparif et les cartes de multi-expositions environnementales. L'Association cite les trois zones de multi-exposition environnementale: l'intersection entre la Seine-Saint-Denis, la Seine-et-Marne et le Val d'Oise (à proximité de Roissy), Aulnay-sous-Bois (93) et le nord de l'Essonne, intersection avec le Val-de-Marne (à proximité d'Orly).

La Commission d'enquête, lors de l'analyse des observations déposées sur les registres, a pu percevoir une discordance entre les données produites et le ressenti de chacun.

Il serait souhaitable de prendre en considération cette expression en suivant la Recommandation de l'Autorité environnementale : « *Afin d'améliorer l'information du public, ces données pourraient être complétées en fournissant un histogramme présentant la situation de façon plus détaillée avec le nombre de personnes exposées pour chaque polluant et la situation par rapport, non seulement aux valeurs limites réglementaires, mais également aux valeurs envisagées dans le cadre de la révision de la directive européenne et aux valeurs de référence de l'OMS* ».

Sans oublier la proposition de France Nature Environnement Île-de-France, qui pourrait se déployer dans le cadre de la Mesure 13 du projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère « *Soutenir une capacité d'observation et d'analyse de haut niveau en pilotage collégial* » : « *allouer des fonds pour déployer plus de points de mesures de la qualité de l'air en Île-de-France....dans les zones de multi-exposition environnementale ou de "points noirs environnementaux". Le PPA 4 doit réaliser et intégrer une plus fine sectorisation des mesures de qualité de l'air* ».

*

LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE PROTECTION DE L'ATMOSPHÈRE

La Cour de Justice de l'Union Européenne, dans son arrêt du 24 octobre 2019 (Affaire C-636/18, §87 et 89), prend acte que « *la République française... a systématiquement fait état de mesures qui, d'une part, ne fournissent pas de précisions quant aux lieux considérés, quant à leur échéancier et quant à leur impact chiffré et, d'autre part, ont été, pour la plupart d'entre elles, adoptées ou envisagées bien après l'expiration du délai de réponse à l'avis motivé ou sont en cours d'adoption ou de planification, en prévoyant parfois une durée de réalisation de plus de 15 ans après l'entrée en vigueur des valeurs limites pour le NO2...*

Dans les conditions mentionnées au point 87 du présent arrêt, il y a lieu de relever que la République française n'a manifestement pas adopté, en temps utile, des mesures appropriées permettant d'assurer un délai de dépassement qui soit le plus court possible ».

Sur la temporalité du projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France

L'article L222-5 du Code de l'environnement précise : « *le plan de protection de l'atmosphère et les mesures mentionnées ... ont pour objet, dans un délai qu'ils fixent, ...* ».

L'Autorité environnementale, dans son avis délibéré du 23 novembre 2023 relatif au 4ème Plan de Protection de l'Atmosphère, quant à elle, souligne que : « *Selon le dossier, les mesures et actions inscrites dans le PPA sont insuffisantes à ce stade pour garantir dans un délai court le respect des valeurs limites réglementaires pour les concentrations, ainsi que l'obligation de réduire les émissions au moins aussi fortement que prévu par le plan national de réduction des émissions de*

polluants atmosphériques (Prepa) et les émissions de particules du chauffage au bois d'au moins 50 % entre 2020 et 2030 ».

La Commission d'enquête considère que les informations portées à la connaissance du public sur ce point sont sources de confusion : par exemple, a été présenté aux CODERST un Plan de Protection de l'Atmosphère 2023-2030 tout comme à l'Autorité environnementale, puis a été soumis au public un Plan de Protection de l'Atmosphère 2024, le tout sans justification. La question du temps d'application du présent Plan de Protection de l'Atmosphère se pose toujours, tout comme la temporalité de déclinaison des mesures. Ainsi, on peut relever que la Mesure 1 a pour objectif général : « *pour les modes actifs, l'objectif est de tripler la part modale du vélo en France dans les déplacements du quotidien d'ici 2024* ».

Sur la typologie des actions prévues dans le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France

Selon les pièces du dossier, figurent 32 ou 33 actions. En effet, la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports Île-de-France aurait intégré la proposition formulée par l'ACNUSA dans son Avis du 2 octobre 2023 et intitulée « *Action 4 Généraliser les approches des aéronefs en descente continue* ». Mais tous les documents n'ont pas été amendés : ainsi, la plaquette de présentation rédigée par le seul responsable du plan, sans concertation avec la Commission d'enquête, fait état de 32 actions ou bien le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France (document 2.3. du dossier soumis au public) est contradictoire dans ses annonces (2 actions page 93 et 3ème action page 95).

D'autre part, les actions sont de deux natures : prescriptives ou incitatives. Force est de constater que le projet d'arrêté d'approbation du 4ème Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France figurant dans le dossier soumis à enquête publique comporte des mesures contraignantes sur deux actions seules (chauffage au bois et installations de combustion).

Enfin, on peut noter que sur 32 ou 33 actions, 21 sont sans objectif. En ce qui concerne l'action 3 de la Mesure 5 « *généraliser les approches des aéronefs en descente continue* », l'objectif est d'emblée limité « *le dispositif de circulation aérienne actuel ne permettra pas d'atteindre 100 % de descentes continues à moyen terme..* ».

La Cour des Comptes, dans le Rapport « Les politiques de lutte contre la pollution de l'air » publié en 2020 et le Sénat dans le Rapport faisant suite, dressent le constat suivant :

- « *Les mesures réglementaires sont les moins nombreuses (réglementation des installations classées, mesures prises lors de pics de pollution, définition du contenu d'autres outils de planification, etc.). Certaines mesures se bornent d'ailleurs à rappeler des interdictions ou des obligations en vigueur (interdiction du brûlage des déchets verts ou de chantier,*

obligation du bâchage ou la mise en place de toute protection pour le transport des pulvérulents, etc.)

- *Les mesures non-réglementaires des Plans de Protection de l'Atmosphère consistent en des orientations stratégiques, des incitations, des actions de sensibilisation ou visant à améliorer la connaissance des polluants et de leurs émetteurs. Certaines mesures se bornent à formuler des recommandations générales « massifier la rénovation énergétique », « favoriser les déplacements actifs », etc »*

et concluent « Une majorité de mesures sans portée contraignante ou dépendante de l'intervention d'autres acteurs » et « En outre, le caractère contraignant des plans de protection de l'atmosphère (PPA), élaborés par les préfets au niveau local, mériterait d'être renforcé ».

Faut-il aussi rappeler l'avis de l'Autorité environnementale : « L'Ae recommande de faire une analyse multicritères des mesures possibles, incitatives, restrictives et d'interdiction, afin de s'assurer que les mesures retenues l'ont été au regard de leur efficacité sur l'amélioration de la santé publique, en réponse à l'arrêt du Conseil d'État. »

Au regard de tous ces éléments, la Commission demande que soit clarifié le contenu du projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France, principalement sur la prise en compte de la proposition faite par l'ACNUSA.

D'autre part, au regard de la typologie des actions prévues par le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France et du faible nombre d'actions prescriptives, la Commission d'enquête s'interroge sur l'adéquation des mesures envisagées aux exigences posées par la réglementation européenne et nationale et surtout, par les enjeux sanitaires.

Sur le dispositif de suivi et l'évaluation des actions prévues au projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France

A la lecture du dossier soumis au public lors de l'enquête publique, peu d'éléments permettent d'appréhender le jalonnement des mesures dans le temps, leur évaluation ou les moyens qui concourront à leur mise en place.

L'Autorité environnementale, dans son Avis du 23 novembre 2023, acte que « pour le suivi des incidences sur l'environnement, le Plan de Protection de l'Atmosphère ne prévoit aucun indicateur autre que l'évaluation du respect des valeurs réglementaires relatives à la qualité de l'air et des indicateurs de suivi de la mise en œuvre des mesures. Un bilan de l'avancement des actions engagées est prévu en 2025 et devrait être présenté aux Coderst. Aucune mesure corrective n'est prévue en cas d'écart avec les objectifs annoncés. Enfin, aucun indicateur n'est retenu pour mesurer

l'évolution du territoire sur les principales thématiques évoquées, dont la mobilité, le résidentiel, l'industrie... » et elle recommande :

- *« de compléter le rapport environnemental par une description du système de suivi et d'évaluation, tant sous l'angle technique que sous celui de sa gouvernance,*
- *d'inclure des indicateurs de suivi des composantes du territoire présentant un enjeu par rapport au Plan de Protection de l'Atmosphère »*

La Cour des comptes, dans le Rapport publié le 23 septembre 2020, déplore la qualité des évaluations et met en exergue l'importance de cette phase d'évaluation : *« Ces évaluations se limitent toutefois à un bilan du nombre d'actions mises en œuvre et à une analyse globale de l'évolution de la qualité de l'air (émissions et concentrations) sur la période de mise en œuvre. Ces éléments ne permettent pas d'analyser finement l'efficacité des mesures de ces plans. Il est vrai qu'il est difficile, voire impossible, de discerner l'impact spécifique du PPA, et plus encore de chacune de ses actions. Pour autant, il serait utile de faire le bilan de l'évolution du nombre d'habitants et des superficies exposées aux dépassements au sein des zones concernées par les contentieux européens - En 2016, la Cour avait recommandé de généraliser l'évaluation ex ante et ex post de l'ensemble des dispositifs nationaux et locaux. Cette recommandation n'a été que très partiellement mise en œuvre puisque le suivi n'apparaît systématique que pour les mesures concernant la gestion des pics de pollution. La Cour rappelle que l'évaluation des dispositifs est indispensable pour pouvoir, le cas échéant, affiner et adapter le dispositif de mise en œuvre et d'accompagnement des actions et ne saurait se limiter à la publication des bilans annuels de la qualité de l'air par les AASQA. Qui plus est, la mise en œuvre du PPA suppose l'implication du préfet et de ses services dans le suivi infra-annuel et la mobilisation des acteurs ».*

La Commission d'enquête, sur ce point, déplore cette faiblesse du projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France et ce, de manière d'autant plus accrue, que la grande majorité des actions prévues dépendent d'acteurs autres que l'État.

Sur l'articulation du projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France avec les Plans de Protection de l'Atmosphère antérieurs

Faut-il se référer à l'avis de l'Autorité environnementale : *« L'articulation entre le 4e et le 3e PPA est présentée de façon ambiguë. Selon le courrier de saisine reçu par l'Ae, les quatorze mesures du 4e PPA « complètent les mesures nationales, celles du PPA adoptées en 2018 qui resteront en vigueur et celles des collectivités ». Pour autant, le 4e PPA n'indique pas que les mesures du PPA de 2018 restent applicables. La réglementation relative aux plans de protection de l'atmosphère prévoit que ces plans soient complets sans renvoi à d'autres plans ou programmes et le projet d'arrêté approuvant le 4e PPA prévoit l'abrogation de l'arrêté relatif au 3e PPA. En tout état de cause, par*

souci de présentation complète et exhaustive des mesures applicables, il n'apparaît pas souhaitable que les deux documents coexistent. L'Ae observe de plus que certaines mesures du 3e PPA et du 4e PPA portent sur des sujets identiques ou similaires. À l'inverse, le secteur de l'agriculture ne fait l'objet d'aucune mesure ou action dans le 4e PPA alors qu'il faisait l'objet de trois mesures comportant chacune une action au titre du 3e PPA et que certaines n'ont pas été réalisées, ni même engagées. Compte tenu de l'importance pour la qualité de l'air des programmes d'actions nitrates de réduire les émissions d'azote d'origine agricole, l'analyse serait utilement complétée par un examen de l'articulation entre le PPA et les programmes d'actions national et régional nitrates ».

De plus, le dossier soumis au public révèle quelques incohérences. Alors que le projet d'arrêté approuvant le 4ème Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France prévoit, en son article 25, l'abrogation des arrêtés portant sur l'approbation des Plans de Protection de l'Atmosphère antérieurs, le projet de Plan de Protection de l'Atmosphère, tel que soumis au public, mentionne « en outre des actions du PPA adopté en 2018 ou des PPA antérieurs (2013 et 2016) restent mises en œuvre. » (page 59 document 2.3) ou « des actions du PPA adopté en 2018 ne nécessitant pas de cadre réglementaire restent également mises en œuvre » (page 60 document 2.3). Pour ce dernier point relatif à des mesures concernant le secteur agricole, il faut aussi se référer au Mémoire en réponse produit par la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports Île-de-France qui indique « in fine, aucune de ses actions n'ont été reprises dans le projet de PPA ».

Au vu de ces différents éléments, la Commission d'enquête demande que soit produit un document permettant une compréhension totale de l'articulation entre les différents Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France conçus à ce jour.

*

LE SECTEUR DES MOBILITÉS

Des progrès significatifs ont été réalisés depuis une quinzaine d'années qui ont abouti à des baisses importantes d'émissions de polluants dans le domaine des transports :

D'après l'inventaire 2018 d'Airparif, année de référence du projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France, la diminution globale des émissions des polluants liés aux transports en Île de France atteint depuis 2010 :

- -30 % pour les dioxydes d'azote NOx,
- - 20 % pour les particules fines PM10,
- - 30 % pour les particules très fines PM2,5.

Cependant ces **progrès indéniables sur les valeurs moyennes annuelles** ne sont pas toujours effectivement ressentis par les populations, particulièrement celles qui subissent les pics de **concentrations supérieures aux valeurs-limites** horaires ou journalières et/ou sur de longues périodes.

En effet à proximité des axes principaux du trafic routier au cœur de l'Île-de-France ou dans leur proximité suivant la densité du trafic, la plage des concentrations annuelles de NOx est étendue, pouvant aller d'une valeur respectant la limite réglementaire de 40 µg/m³ jusqu'à 2 fois les teneurs de la valeur limite, par exemple à proximité du Boulevard périphérique parisien, le long de l'autoroute A1, à proximité des aéroports ou même du côté de la Porte d'Auteuil.

Au dernier inventaire d'Airparif en 2018,

- le **transport routier** est encore responsable de **53 % des émissions de NOx** – dont 94 % pour les motorisations Diesel - et des dépassements des valeurs limite réglementaires le long des axes très fréquentés (stations trafic),
- le transport routier continue de participer à l'émission de **PM10 à hauteur de 17 %** par l'abrasion des routes, des pneus et des freins (72%) et par les échappements des diesel (26%).
- Enfin il contribue également à hauteur de **19 %** aux émissions de particules très fines **PM2,5**.

Ces polluants ont un impact important sur la santé publique avec notamment, du fait d'une exposition chronique à des concentrations élevées, l'augmentation des maladies chroniques, en particulier respiratoires (asthme) mais aussi diabète, maladies cardiaques... Une augmentation des AVC et des incidences sur la fertilité et la santé des nourrissons intra utero (poids faible des bébés) sont également des conséquences de la mauvaise qualité de l'air.

Selon l'étude d'Airparif de juillet 2022 « Trajectoires pour respecter les seuils réglementaires », grâce à un modèle statistique spécifiquement développé et permettant le lien entre gain en émissions et baisse des concentrations, les gains d'émissions suivants sont nécessaires pour atteindre les valeurs limites réglementaires en 2025 :

Emissions annuelles de NOx		Evolution des émissions entre 2018 et 2025		Respect de la VALEUR LIMITE 40 µg/m3 (en fond et à proximité du trafic routier)		Respect du seuil de 20 µg/m3 (3ème Cible intermédiaire OMS) en situation de FOND		Respect du seuil de 20 µg/m3 (3ème Cible intermédiaire OMS) en situation de FOND et à proximité du trafic routier	
		2018	2025	Baisse des émissions nécessaires par rapport à l'inventaire 2018					
Paris		2018	2025	Au-delà de -60% Transport		Au-delà de -60% Transport et -30% Bâti		Au-delà de -60% Tous secteurs (dépassement encore sur le Bd Périphérique)	
	Transport	2 910	2 350						
	Bâti	2 080	1 710						
	Autres secteurs	100	80						
MGP hors Paris		2018	2025	-60% Transport	-50% Transport -30% Bâti	Au-delà de -60% Transport		Au-delà de -60% Tous secteurs (dépassement encore A1)	
	Transport	9 250	6 310						
	Bâti	5 530	4 750						
	Autres secteurs	5 030	5 580						
IDF hors MGP		2018	2025	-50% Transport	-40% Transport -30% Bâti	-40% Transport		-60% Transport	
	Transport	26 870	19 150						
	Bâti	7 600	6 780						
	Autres secteurs	13 340	13 580						

Les challenges sont importants ; plusieurs leviers doivent être actionnés parallèlement et fortement pour relever ces enjeux en Île-de-France :

- augmenter la part des transports non routiers, pas ou peu polluants : en augmentant les lignes, le nombre et la qualité des transports en commun, en poursuivant le développement des réseaux cyclistes y compris hors de Paris, en développant le transport cycliste, en promouvant la marche pour les trajets les plus courts ;
- réduire les transports routiers polluants, en promouvant et accompagnant leur remplacement par des transports routiers propres et en accompagnant particulièrement les populaires aux ressources financières faibles ou précaires ;
- faciliter la fluidité de la circulation ;
- créer les moyens et les outils d'une circulation moins polluante, en favorisant le changement des comportements individuels (covoiturage), en étendant et faisant respecter les Zones à Faibles Emissions (ZFE), en réduisant les vitesses limites sur les axes principaux en zone dense.
- créer les moyens et les outils d'une réduction du transport routier marchand dans les zones denses et contrôler son impact en pollution, en organisant le détournement des gros camions vers des plate-formes type « derniers-kilomètres » équipés de véhicules propres, en re-développant le fret ferroviaire et fluvial, en contrôlant les niveaux de pollution des flottes de camions françaises et étrangères.

A la lecture des observations du public,

la mesure prévue et portant sur la ZFE pourrait laisser apparaître une contradiction. En effet, on peut constater le report de l'application de la ZFE à 2025 et pourtant, cette mesure constitue un

objectif prioritaire du projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France. France Nature Environnement Île-de-France, quant à elle, fait valoir que « *Les actions liées à la mise en place et au renforcement des Zone à faible émission (ZFE) semblent inefficaces du fait de la réticence de certaines collectivités territoriales à la mettre en place et des faibles dispositifs de surveillance des véhicules les plus polluants* ». L'autorité environnementale, d'ailleurs, note que « *le renforcement des contrôles relatifs aux véhicules (lecture automatique des plaques d'immatriculation – Lapi -, contrôle sanction automatisé – CSA -, contrôle des émissions pour les poids lourds...) est présenté comme la condition du respect de la ZFE, et donc de la prise en compte de ses incidences sur les émissions du trafic routier. Ce renforcement n'est cependant pas évalué : le nombre actuel de Lapi n'est pas indiqué, ni la représentativité des contrôles par rapport au territoire concerné par la ZFE et aucun objectif de niveau de contrôle n'est fixé* » ;

la mesure concernant le plan vélo est une mesure nationale et de nature incitative. Il est regrettable qu'aucune mesure concrète ne soit déclinée au niveau régional ;

l'étude du contournement des poids lourds permanent (Mesure 6, action 1) est, peut-être, à saluer même si elle génère de l'inquiétude en certaines collectivités.

Ainsi, la Commission d'enquête estime que les mesures prévues dans le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France sont « légères » au regard de l'importance des émissions liées au trafic routier et à leur évolution attendue. Il est possible de citer, à titre d'exemple, la Mesure 2, Action 3 « Apposer les panneaux réglementaires ».

Par ailleurs, les concentrations de dioxyde d'azote sont très localisées le long des axes routiers et France Nature Environnement Île-de-France relève, à juste titre, que « On peut déplorer le manque de mesures de la qualité de l'air qui soient ciblées et localisées proches des périphériques et des actions adéquates ».

*

LE SECTEUR RÉSIDENTIEL

Le secteur résidentiel correspond à des activités liées au logement et à l'habitat. Sous l'angle de la pollution de l'air, les composantes principales sont la rénovation thermique et énergétique des logements, le brûlage des déchets verts par les particuliers, les dispositifs de chauffage individuel au bois lesquelles sont à l'origine de la quasi-totalité des émissions de polluants.

Si le brûlage des déchets verts et la rénovation des logements sont considérés comme des sources de pollution assez marginale, le bilan des émissions de polluants présenté dans le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France, met en évidence que le chauffage au bois sur ce secteur reste le principal émetteur de polluants (87% en 2019) et notamment des particules fines (PM10 et PM2,5).

Ce sont donc les actions relatives au chauffage au bois qui sont évoquées dans la partie 3 du projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France intitulée « Réduire les émissions du chauffage ».

L'enjeu principal pour ce secteur est d'accélérer la réduction des émissions de particules fines ainsi que de mieux concilier l'objectif de déploiement des énergies dites renouvelables (biomasse) et celui de la pollution de l'air.

A l'égard des études faites en amont pour caractériser les sources d'émission dans ce secteur, l'Autorité environnementale note que « *Différents scénarios ont été étudiés par Airparif en 2020 et ont donné lieu à la publication d'un document sur la qualité de l'air et le chauffage au bois en Île-de-France*³⁷. *Le scénario d'arrêt de l'usage des 160 000 foyers ouverts franciliens*³⁸, avec un remplacement par du matériel performant pour les usages d'appoint et principaux, engendrerait les gains maximaux en émissions de PM10 avec une diminution de 44 % des émissions du chauffage au bois résidentiel et une baisse de 13 % des émissions régionales tous secteurs confondus. Ces travaux pourraient utilement être mis à profit pour compléter les mesures du PPA ». De fait, l'étude présentée dans le dossier soumis au public dans le cadre de l'enquête publique peut apparaître insuffisante, incomplète.

D'autre part, il faut souligner que sur les 32 ou 33 actions de ce projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France, 5 actions concernent le chauffage au bois et sont de nature prescriptive. La portée de ces actions peut être tempérée par l'absence d'action de sensibilisation sur le Fonds Air Bois. De fait, se pose la question de l'efficacité des 5 actions.

La Commission d'enquête salue les actions menées pour réduire les émissions de polluants par le chauffage au bois.

Toutefois, il est difficile d'apprécier la pertinence, l'adéquation des actions prévues au contexte sanitaire et/ou juridique. Elles sont destinées à réduire les émissions de PM10 alors que la région Île-de-France ne connaît plus de concentration de PM10 dépassant les valeurs limites. Par ailleurs, l'Autorité environnementale, dans son Avis délibéré du 23 novembre 2023, fait état que « *La loi « climat et résilience » a introduit, à l'article L. 222-6-1 du code de l'environnement, l'objectif d'une baisse entre 2020 et 2030 de 50 % des émissions de particules PM2,5 liées au chauffage au bois dans les territoires les plus pollués, à savoir ceux couverts par un plan de protection de l'atmosphère. Au niveau national, le plan « air bois » a été mis en place en juillet 2021 pour contribuer à l'atteinte de cette cible. Si l'objectif de réduction de 50 % est repris formellement par le PPA, les mesures prévues dans le plan (accélérer le renouvellement des équipements de chauffage au bois, incitations aux bonnes pratiques...) ne sont pas suffisantes pour permettre de l'atteindre. Selon les informations fournies aux rapporteurs, la réduction qui pourrait être atteinte en 2030 par rapport à 2020 est de 38 % (au lieu de 33 % de réduction dans le scénario sans PPA) ».*

*

LE SECTEUR INDUSTRIEL / CHANTIERS

Concernant les chantiers, la seule mesure prévue dans le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France porte sur l'utilisation des groupes électrogènes pour des chantiers et des manifestations sur la voie publique. Comme le mentionne l'Autorité environnementale dans son Avis relatif au 4ème Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France, le cas des groupes électrogènes utilisés par des industriels ou le secteur tertiaire pour faire face à un problème d'approvisionnement sur le réseau électrique n'est pas explicitement abordé. Ces groupes doivent être testés de façon régulière et leur fonctionnement peut être à l'origine d'émissions notables de polluants atmosphériques.

Parmi les observations déposées, un contributeur note que l'action 3 – Mesure 7 « Limiter l'utilisation des groupes électrogènes fixes et mobiles alimentés par des hydrocarbures d'une puissance supérieures à 10kVA » figurait « *déjà au Plan de Protection de l'Atmosphère 2006* ».

La mesure apparaît incantatoire.

En ce qui concerne le secteur industriel, le dossier ne comporte aucune cartographie permettant d'appréhender les émissions associées aux installations recensées. La mesure 7 comporte, certes, deux actions prescriptives portant sur la surveillance des installations de combustion de taille moyenne (2 à 50MW) et la poursuite du renforcement des normes d'émission pour les installations de combustion à la biomasse.

La lecture du projet d'arrêté d'approbation du projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France précise que ces renforcements de la réglementation nationale ne s'appliqueront qu'aux installations nouvelles. Comme le souligne un contributeur : « *les deux premières mesures ne sont que des renforcements de la réglementation nationale et ne s'appliqueront qu'à un petit nombre d'installations* ».

La Cour des comptes, pour sa part, dans le Rapport publié en Septembre 2020 et intitulé Les politiques de lutte contre la pollution de l'air, note que « *les zones industrielles présentent toujours des problématiques propres, du fait de l'émission de polluants spécifiques, de phénomènes de panaches et de pics de pollution liés aux phases de démarrage des installations ou à des dysfonctionnements* » et que « *le principe d'autocontrôle et de déclaration des émissions n'est viable que s'il est assorti de contrôles et de sanctions* ».

La consultation du Bilan de fonctionnement 2022 des chaufferies biomasse collectives et industrielles en Île-de-France publié par l'AREC en novembre 2023 montre que le développement récent du parc de chaufferies biomasse s'opère sur un rythme modéré et que le développement se

fera avant tout pour des petites chaufferies dédiées à des bâtiments lors de remplacement de chaudières collectives gaz ou fioul notamment. Ces propos sont illustrés par ce graphe



(Source : <https://www.arec-idf.fr/nos-travaux/publications/bilan-de-fonctionnement-2022-des-chaufferies-biomasse-collectives-et-industrielles-en-ile-de-france>)

La Commission d'enquête au regard de ces éléments, note avec intérêt le maintien de la réglementation antérieure et s'interroge fortement sur l'efficacité de ces mesures concernant le secteur industriel et ce, d'autant plus dans un bref délai.

*

LE SECTEUR AGRICOLE

La région Île de France est une grande région agricole dominée par les grandes cultures (48% de la surface de son territoire avec 569000 ha de terres cultivées) qui concerne surtout les départements de Seine et Marne, Yvelines, Essonne et Val d'Oise.

Elle compte environ 4500 exploitations agricoles dont près de 2700 produisent des COP (Céréales, Oléagineux, Protéagineux) avec une superficie moyenne de 127 ha. Au niveau des pratiques culturales, ce sont les cultures intensives qui dominent, même si l'on constate une nette croissance des pratiques écologiques (11% des exploitations bio en 2020 contre seulement 2% en 2010).

Selon l'Avis de l'Autorité environnementale en date du 23 novembre 2023, « L'évaluation environnementale montre que ce secteur est la principale source d'émissions en matière d'ammoniac, mais représente une contribution secondaire pour les autres polluants. Le bilan du 3e

PPA montre qu'en l'absence d'action réalisée, la part agricole augmente dans les origines des émissions. Le 4e PPA ne prévoit aucune action pour ce secteur, ce qui paraît en contradiction avec la situation observée sur les émissions d'ammoniac, mais également pour les particules ».

Le Plan national de Réduction des Emissions de Polluants Atmosphériques (PREPA) 2022-2025 a défini, à l'égard du secteur agricole, quatre axes

- Sensibiliser et former les professionnels et futurs professionnels à la qualité de l'air en agriculture avec quatre mesures ;
- Soutenir et orienter les évolutions techniques et les pratiques des agriculteurs favorables à la réduction des émissions d'ammoniac avec 6 mesures ;
- Limiter le brûlage à l'air libre des résidus agricoles avec une seule mesure qui vise à développer les techniques et filières alternatives ;
- Evaluer et réduire la présence des produits phytopharmaceutiques (PPP) dans l'air.

L'Autorité environnementale, dans l'Avis cité supra, rappelle que « *le Prepa souligne la nécessité de consolider le suivi dans l'air à l'échelle régionale dans le prolongement de la campagne nationale exploratoire qui avait été menée en 2018-2019 et au cours de laquelle deux sites franciliens avaient été instrumentés par Airparif (à Paris 18ème et à Rambouillet) ».*

La Cour des comptes, dans son Rapport portant sur les Politiques de lutte contre la pollution de l'air et publié en Septembre 2023, consacre un chapitre à l'agriculture et le dénomme ainsi : « *l'agriculture : une mobilisation insuffisante, des mesures plus contraignantes à mettre en œuvre rapidement ».* La Haute juridiction financière constate, ensuite, une diffusion trop lente des pratiques moins émissives tout comme le peu de mesures contraignantes pour, in fine, formuler des propositions d'actions : recourir aux leviers normatifs difficilement contournables (et signale que « *la plupart des leviers plus contraignants sont identifiés dans le PREPA »*) et instaurer une surveillance de la teneur dans l'air des pesticides. Sur ce point, elle rejoint l'Autorité environnementale qui précise « *L'Ae recommande d'approfondir l'analyse des effets des émissions de biocides et autres produits phytopharmaceutiques et l'exposition des populations voisines des épandages et au-delà ».*

La Commission d'enquête, dans ces conditions, s'étonne très vivement de la non-prise en considération de ce secteur dans l'élaboration du projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France et demande que soient, a minima, intégrées des mesures concrètes et adaptées au territoire régional concerné les mesures visées par le Plan national de Réduction des Emissions de Polluants Atmosphériques (PREPA) 2022-2025.

*

LE SECTEUR AÉRIEN

Comme le rapporte l'ACNUSA, dans son Avis délibéré n°2023-26 du 2 octobre 2023 et le communiqué de presse du 9 octobre 2023, le bilan des émissions de l'année 2018 réalisé par Airparif relève que les oxydes d'azote (NOx) émis par les plateformes aéroportuaires représentent 9 % des émissions régionales de NOx. 88 % de cette émission provient des mouvements d'avions, le reste étant lié aux activités au sol. Le secteur aérien est le seul à ne pas avoir réduit ses émissions de NOx. Cette situation justifie que des efforts soient poursuivis en matière de réduction d'émissions polluantes.

France Nature Environnement Île-de-France et l'association ADVOCNAR dans leurs contributions, mentionnent aussi l'étude Airparif publiée le 28 février 2024 « *Le trafic aérien engendre une augmentation des niveaux de particules ultrafines à proximité des aéroports* » révèle des concentrations inquiétantes de particules ultrafines à proximité de l'aéroport, dans un secteur habité. Les particules ultrafines sont les plus nocives et aucun seuil n'a encore pu être fixé faute de connaissance exacte des effets sur la santé. Une concentration semblable au périphérique parisien est mesurée à 1 km de l'aéroport. A cette distance sont situées des villes comme Le Mesnil-Amelot ou Roissy en France. Une surconcentration est mesurée à 5 km de l'aéroport, due au trafic aérien et au trafic routier induit. A cette distance sont situées des villes comme Villepinte, Mitry-Mory, Louvres, Goussainville, Vaudherland, Gonesse.

Par ailleurs, le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France intègre les objectifs du Plan national de Réduction des Emissions de Polluants Atmosphériques (PREPA), comme indiqué dans les considérants de l'avis de l'ACNUSA sus-visé. Ce document de planification prévoit, pour le secteur aérien, deux mesures :

- Mesure 1 : Inciter les gestionnaires d'aéroports à s'équiper en moyens de substitution aux groupes auxiliaires de puissance selon des modalités (réglementation plus restrictive sur le temps d'utilisation des groupes auxiliaires de puissance sur les 12 principaux aéroports et instauration d'une tarification électrique avantageuse avec la réduction de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité afin d'inciter les compagnies de transporteurs à utiliser l'électricité)
- Mesure 2 : Mettre en œuvre des plans d'actions pour l'aviation civile et les aérodromes afin de réduire l'intensité des émissions de polluants atmosphériques des 12 aéroports principaux par rapport à 2010 d'au moins 10 % en 2020 et 20 % en 2025 (mise en œuvre par les exploitants d'aérodrome de leur programme d'actions, déposés auprès de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), et concernant notamment les émissions de polluants liés aux engins, plateformes aéroportuaires et trajets vers la plateforme).

La Commission d'enquête a bien noté que la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports Île-de-France avait intégré dans le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France l'action 4 proposée par l'ACNUSA. Toutefois, elle relève la précision suivante : « *le dispositif de circulation aérienne actuel ne permettra pas d'atteindre 100 % de descentes continues à moyen-terme...* ».

La Commission d'enquête tient à souligner l'implantation des deux aéroports principaux (Roissy-Charles de Gaulle et Orly) en zone urbaine dense et l'absence de prise en compte d'aérodrome comme Toussus-le-Noble qui enregistre un nombre très important de mouvements d'avions.

La Commission d'enquête s'étonne d'une telle situation non seulement en termes sanitaires (la population résidant autour d'Orly, du Bourget et de Roissy, notamment est nombreuse), mais également au regard des objectifs définis par le PREPA.

La Commission d'enquête, de fait, souhaite que des correctifs soient apportés au projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France pour répondre à ces exigences. A ce titre, les associations France Nature Environnement Île-de-France et ADVOCNAR ont formulé, comme l'ACNUSA, des propositions d'actions.

*

LES PICS DE POLLUTION – LEUR GESTION

Le vendredi 19 janvier 2024, Airparif a mis en garde les Franciliens face à un pic de pollution aux particules fines (PM10). Un niveau maximum compris entre 45 et 55 µg/m³ (microgrammes par mètre cube) devrait être atteint en Île-de-France.

Ce communiqué a été diffusé dans le cadre d'une procédure définie au niveau national, par un arrêté interministériel du 7 avril 2016 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant, modifié par l'arrêté du 26 août 2016 et au niveau de la région de l'Île-de-France, par l'arrêté inter-préfectoral n° 2016-01383 du 19 décembre 2016..

Le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France prévoit une seule mesure/action dont la réalisation ne dépend pas des autorités compétentes pour l'élaboration dudit document de planification.

La Cour des comptes, dans le Rapport publié en Septembre 2020 et intitulé « Les politiques de lutte contre la pollution de l'air » fait valoir « *L'arrêté du 7 avril 2016 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant liste ainsi un certain nombre de mesures, déclenchées automatiquement ou à la discrétion des préfets de département*

lorsque les seuils d'information-recommandation ou d'alerte sont dépassés. Ces mesures sont, la plupart du temps, insérées dans les PPA. »

D'autre part, les associations environnementales se sont référées à l'article L223-1 du Code de l'environnement pour solliciter l'application de la mesure de restriction du trafic aérien en cas de pic de pollution prolongée. Cette proposition n'a reçu aucune considération.

La Commission d'enquête a pris note de la modification attendue de l'arrêté interministériel du 7 avril 2016 et souligne aussi que le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France pouvait décliner les actions régionales qui découlait du texte ministériel toujours applicable à ce jour.

*

* *

AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

En conclusion, **la commission d'enquête**, après avoir présenté

- le projet dans son contexte,
- le déroulement de l'enquête publique,
- la participation du public,
- son analyse du projet ainsi que ses conclusions motivées,

donne, à l'unanimité, un **AVIS DÉFAVORABLE** au projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France .

A Paris, le 13 mai 2024

LA COMMISSION D'ENQUETE

SYLVIE DENIS DINTILHAC, PRESIDENTE

Sylvie Denis Dintilhac

SUZEL BERTHELET

Suzel Berthelet

AÏCHA HAMMOU

Aïcha Hamou

PATRICIA FLACH-MALASPINA

Patricia Flach-Malaspina

JEAN-PIERRE ZEGANADIN

Jean-Pierre Zeganadin