

ENQUÊTE PUBLIQUE
PORTANT SUR LE PROJET DE RÉVISION DU PLAN DE PROTECTION DE L'ATMOSPHÈRE
2017 / 2020
SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE DE LA RÉGION ÎLE DE FRANCE
DU 18 SEPTEMBRE AU 15 NOVEMBRE 2017 INCLUS

*

RAPPORT, CONCLUSIONS ET AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE
TOME 2
JANVIER 2018



PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION : SYLVIE DENIS DINTILHAC

MEMBRES

JACQUES DELOBELLE
ESTELLE DLOUHY-MOREL
SYLVIANE DUBAIL

JACKY HAZAN
ANNE DE KOUROCH
YVES MAËNHAUT

**COMPOSITION
DU
RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE**

LE RAPPORT D'ENQUÊTE COMPREND LES TROIS TOMES SUIVANTS

TOME 1 : RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

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

**TOME 3 : ANNEXES AU RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE :
COMPTE RENDUS DES RÉUNIONS PUBLIQUES D'ÉCHANGES ET
D'INFORMATION
PROCÈS-VERBAL DE SYNTHÈSE ET MÉMOIRE EN RÉPONSE
GRILLES DE DÉPOUILLEMENT DES OBSERVATIONS ET COURRIERS REÇUS**

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.

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 2016 dressé par Air Parif, ce sont

- « *plus de 200 000 habitants situés dans l'agglomération et qui résident au voisinage de grands axes de circulation qui sont potentiellement concernés par un dépassement de la valeur limite journalière pour les particules PM10* »
- « *au total, 1,4 millions de Franciliens (soit 10% de la population régionale) restent potentiellement exposés en 2016 au dépassement de la valeur limite annuelle en NO2, dont près de 1 parisien sur 2* ».

La pollution atmosphérique n'est plus un problème ignoré des pouvoirs publics français et européens, régulièrement alertés sur les risques que la mauvaise qualité de l'air fait peser sur la santé des personnes.

L'Union européenne a joué 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.

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 et avait fait l'objet d'un travail collaboratif. Une commission

d'élaboration avait été mise en place réunissant des services de l'Etat, des collectivités, des associations de protection de l'environnement et des acteurs de secteurs d'activités. Elle s'est réunie le 19 octobre 2011 et le 14 février 2012. Avant sa première réunion, la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie Île-de-France avait animé des groupes de travail entre les mois de mars et juin 2011.

En 2015, le Préfet de la région Île-de-France prend la décision, avec l'accord de la Ministre en charge de l'Ecologie, de réviser le Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France dès 2016. Un comité stratégique de pilotage est mis en place pour l'élaboration de ce Plan de Protection de l'Atmosphère 3ème génération. Il s'agit d'accélérer la mise en place des dispositions de l'ancien Plan de Protection de l'Atmosphère et de créer de nouvelles dispositions.

Lors de la réunion du 9 mars 2017, le comité de pilotage valide le projet de rapport du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020.

Conformément à l'article L222-4 du Code de l'Environnement, le projet du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020, avant approbation par arrêté interpréfectoral, 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 Ier du présent code. »

*

* *

LE PROJET DE PLAN DE PROTECTION DE L'ATMOSPHÈRE ÎLE-DE-FRANCE 2017-2020

Le projet de Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020, tel que soumis à l'enquête publique, apparaît comme une révision des précédents Plans de Protection de l'Atmosphère approuvés en 2006 et 2013.

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 PLAN DE PROTECTION DE L'ATMOSPHÈRE ÎLE-DE-FRANCE 2017-2020

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 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'Etat satisfait aux obligations de l'article 13, c'est-à-dire au respect des valeurs limites de concentration de polluants dans l'atmosphère.

Enfin, la **Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), par un arrêt du 5 avril 2017, Commission européenne c/. République de Bulgarie C-488/15**, condamne, pour la première fois, un Etat membre pour manquement à ces obligations en raison de dépassements systématiques et persistants des valeurs limites applicables aux concentrations de particules fines et cela, en dépit de l'instauration de plans relatifs à la qualité de l'air.

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.

Le Conseil d'Etat, par un arrêt du 12 juillet 2017, Les Amis de la Terre Req. N°394254

- « rappelle, en s'appuyant sur l'arrêt ClientEarth rendu par la Cour de Justice de l'Union Européenne le 19 novembre 2014, la portée des obligations fixées par la directive et transposées dans le code de l'environnement (point 3)
- juge tout d'abord que le dépassement persistant des valeurs limites de concentration en particules fines et en dioxyde d'azote dans plusieurs zones du territoire national au cours des trois années ayant précédé celle des décisions attaquées constitue une méconnaissance des articles L. 221-1 et R. 221-1 du code de l'environnement, qui transposent l'article 13 de la directive (point 7)
- constate ensuite que les plans de protection de l'atmosphère établis dans les zones concernées n'ont pas permis d'assurer, dans un délai raisonnable, le respect des valeurs limites et en déduit que de nouvelles mesures doivent être prises afin que soient respectées les obligations fixées par la directive et reprises dans le code de l'environnement ».

Il semble, ainsi, que l'objectif à atteindre n'est pas celui d'élaborer un plan qui fixerait des cibles compatibles avec les règles applicables mais de réduire physiquement, concrètement, les concentrations de polluants en dioxyde d'azote et en particules fines PM10. Il s'agit bien d'une obligation de résultat.

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 en manquement engagées par la Commission européenne à l'égard de la France

- à l'égard des concentrations de **particules fines PM10**, un avis motivé a été envoyé par la Commission européenne à la France le 29 avril 2015. Celui-ci concerne 10 zones géographiques dont l'Île-de-France. Selon le dossier soumis à enquête publique (Tome 2, p.47), « il est reproché à la France de ne pas se conformer aux niveaux réglementaires de concentration de particules fines dans l'air et de ne pas mettre en place des plans d'actions »
- à l'égard des concentrations de **dioxyde d'azote NO2**, la Commission européenne a adressé à la France, le 15 février 2017, un avis motivé pour infractions continues et

répétées aux limites en matière de pollution atmosphérique fixées pour le dioxyde d'azote (NO₂) et « *invite instamment les États membres à prendre des mesures afin de garantir une bonne qualité de l'air et de protéger la santé publique* ». Celui-ci concerne la zone Île de France.

Dans son communiqué de presse du 15 février 2017, la Commission européenne rappelle, notamment,

- o « *Au nombre des mesures envisageables pour réduire les émissions polluantes tout en accélérant la transition vers une économie à faible intensité de carbone figurent la réduction du volume global du trafic, l'utilisation des carburants, le passage aux voitures électriques et/ou l'adaptation du comportement des conducteurs. Dans ce contexte, la réduction des émissions des véhicules à moteur diesel constitue une étape importante pour garantir le respect des normes de l'Union en matière de qualité de l'air.* »
- o « *S'il est vrai qu'il appartient aux autorités des États membres de choisir les mesures appropriées pour remédier aux dépassements des limites fixées pour le NO₂, il n'en reste pas moins que des efforts beaucoup plus importants doivent être consentis aux niveaux local, régional et national pour respecter les obligations découlant des règles de l'Union et protéger la santé publique* »
- o « *La circulation routière est responsable d'environ 40 % des émissions d'oxyde d'azote (NO_x) dans l'UE. Au niveau du sol, la part relative de la circulation est beaucoup plus élevée (étant donné que les émissions des hautes cheminées industrielles sont diluées avant d'atteindre le sol). Sur le total des émissions de NO_x provenant de la circulation, 80 % environ sont dus aux véhicules à moteur diesel.* »

*

LE PLAN DE PROTECTION DE L'ATMOSPHÈRE ÎLE-DE-FRANCE 2017-2020, 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.* ».

La méthodologie retenue pour cette révision du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France s'est voulue plus participative « *associant les acteurs des secteurs concernés pour rechercher des mesures plus pragmatiques* ». C'est ainsi que 8 groupes de travail se sont réunis pour proposer des mesures envisageables et chaque groupe de travail a été présidé par des représentants des acteurs du domaine.

Chaque défi, et corollairement, chaque action sont sectorisés afin d'apporter des réponses adaptées aux enjeux de la qualité de l'air en Île-de-France, le diagnostic des émissions de

chaque secteur ayant permis de cibler plus clairement les objectifs à atteindre. Enfin, les défis et actions ont pour échéance 2020.

Titres des 25 défis du PPA d'île de France. (Source dossier)

Domaine	Code	Intitulé du défi
Aérien	AE1	Diminuer les émissions des APU10 et des véhicules et engins de pistes au sol.
	AE2	Diminuer les émissions des aéronefs au roulage.
	AE3	Améliorer la connaissance des émissions des avions.
Agriculture	AGRI1	Favoriser les bonnes pratiques associées à l'utilisation d'urée solide pour limiter les émissions de NH3
	AGRI2	Former les agriculteurs au cycle de l'azote et à ses répercussions en termes de pollution atmosphérique.
	AGRI3	Évaluer l'impact du fractionnement du second apport sur céréales d'hiver sur les émissions de NH3.
Industrie	IND1	Renforcer la surveillance des installations de combustion de taille moyenne (2 à 50 MW).
	IND2	Réduire les émissions de particules des installations de combustion à la biomasse et des installations de co-incinération de CSR11
	IND3	Réduire les émissions de NOX issues des installations d'incinération d'ordures ménagères ou de co-incinération de CSR.
	IND4	Réduire les émissions de NOX des installations de combustion à la biomasse entre 2 et 100 MW et des installations de co-incinération de CSR.
Résidentiel - Tertiaire	RES1	Favoriser le renouvellement des équipements anciens de chauffage individuel au bois.
	RES2	Élaborer une charte bois énergie impliquant l'ensemble de la chaîne de valeurs (des professionnels au grand public) et favoriser les bonnes
	RES3	Élaborer une charte globale chantiers propres impliquant l'ensemble des acteurs (des maîtres d'ouvrage aux maîtres d'œuvre) et favoriser les bonnes pratiques.
Transports	TRA1	Élaborer des plans de mobilité par les entreprises et les personnes morales de droit public.
	TRA2	Apprécier les impacts de la baisse des vitesses maximales autorisées sur les voies structurantes d'agglomérations d'Île-de-France.
	TRA3	Soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de plans locaux de déplacements et une meilleure prise en compte de la mobilité durable dans l'urbanisme.
	TRA4	Accompagner la mise en place de zones à circulation restreinte en Île-de-France

	TRA5	Favoriser le covoiturage en Île-de-France
	TRA6	Accompagner le développement des véhicules à faibles émissions
	TRA7	Favoriser une logistique durable plus respectueuse de l'environnement
	TRA8	Favoriser l'usage des modes actifs.
Collectivités	COLL1	Fédérer, mobiliser les collectivités et coordonner leurs actions en faveur de la qualité de l'air.
Région	REG	Mettre en œuvre le plan 2016-2021 « Changeons d'air en Île-de-France » du Conseil régional d'Île-de-France.
Actions citoyennes	AC	Engager le citoyen francilien dans la reconquête de la qualité de l'air.
Mesures d'urgence	MU	Réduire les émissions en cas d'épisode de pollution.

Une étude conduite par Airparif a permis de modéliser et simuler l'état de la qualité de l'air et les concentrations en polluants en 2020. Plusieurs scénarii ont été envisagés :

- o le premier, que l'on appelle « fil de l'eau », permet de simuler les concentrations en appliquant les réglementations nationales et régionales déjà en place
- o le second scénario, appelé « fil de l'eau + PPA », simule l'état de la qualité de l'air si le nouveau plan de protection de l'atmosphère est mis en œuvre, tout en continuant d'appliquer les autres réglementations en vigueur. Ce scénario prend en compte les impacts de la zone à circulation restreinte (ZCR) de Paris
- o le troisième scénario, appelé « fil de l'eau + PPA + ZCR A86 », simule l'état de la qualité de l'air si le nouveau plan de protection de l'atmosphère est mis en œuvre, et que la zone à circulation restreinte de Paris est élargie à l'ensemble de la zone à l'intérieur de la A86 (à l'exclusion de celle-ci).

*

* *

L'ENQUÊTE PUBLIQUE : DÉROULEMENT ET PARTICIPATION DU PUBLIC

LE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Les modalités d'organisation de l'enquête publique ont été définies dans l'arrêté interpréfectoral N°IDF-2017-08-23-015 prescrivant l'ouverture d'une 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 signé le 23 août 2017 par le Préfet de la région d'Île-de-France, Préfet de Paris, le Préfet de police, préfet de la zone de défense et de sécurité de Paris, la Préfète de Seine-et-Marne, le Préfet des Yvelines, la Préfète de l'Essonne, le Préfet des Hauts-de-Seine, le Préfet de Seine-Saint-Denis, le Préfet du Val-de-Marne et le Préfet du Val-d'Oise.

Suite à l'impossibilité de tenir la réunion publique qui était programmée à Gonesse, les associations ADVOCNAR et FNE Ile de France ont saisi la présidente de la commission d'enquête d'une demande de prolongation d'enquête formulée par courriers reçus le 27 septembre 2017, et un particulier a fait la même démarche en déposant, le 21 septembre 2017, l'observation n°9 sur le registre électronique.

Il convient, également, de signaler quelques erreurs mentionnées sur le site

- la réunion publique qui devait avoir lieu à Paris le mardi 3 octobre 2017 a été annoncée avec une mauvaise adresse (Espace Saint Martin, 199bis rue St Martin ou 12ème arrondissement) jusqu'au vendredi 29 septembre 2017
- les permanences prévues à la Mairie de Neuilly sur Seine étaient affichées à La Défense Puteaux.

Dans ces conditions, une prolongation d'enquête a été décidée et ses modalités ont été consignées dans l'arrêté interpréfectoral N° IDF-2017-10-18-002 portant prolongation de l'enquête publique relative au projet de révision du plan de protection de l'atmosphère sur l'ensemble du territoire de la région Île de France signé le 18 octobre 2017.

A l'issue d'une enquête publique d'une durée de 59 jours consécutifs, soit du 18 septembre au 15 novembre 2017, il apparaît :

- que la publicité par affichage a été faite dans les délais et maintenue pendant toute la durée de l'enquête,
- que les publications légales dans les journaux ont été faites tant pour l'avis d'enquête que pour l'avis de prolongation,
- que les dossiers relatifs au projet de Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 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,
- que ces mêmes dossiers étaient consultables en ligne sur le site internet dédié,
 - que 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,
 - qu'un registre électronique via un site internet dédié était mis à la disposition du public,
 - que les membres de la commission d'enquête ont tenu les permanences prévues pour recevoir le public,
 - que les réunions publiques prévues, hormis celle de Gonesse, ont bien été organisées, et ce en présence d'un public raisonnable,
 - que les termes des arrêtés interpréfectoraux ayant organisé l'enquête ont été respectés.

*

LA PARTICIPATION DU PUBLIC

o **371 observations et courriers, dont plus de 200 lors de la période de prolongation**, ont été reçus au cours de l'enquête publique portant sur la révision du Plan de Protection de l'Atmosphère d'Île de France.

Après lecture et analyse de l'ensemble des observations, de grandes tendances peuvent être mises en exergue :

- elles proviennent très majoritairement de particuliers (74% environ)
- ce sont principalement exprimés les résidents des départements fortement pénalisés par la pollution de l'air (Val d'Oise, Hauts de Seine, Yvelines et Paris)
- plus de 60% des observations expriment de manière explicite un avis défavorable
- les principaux thèmes abordés dans les observations portent sur les défis contenus dans le P.P.A Île-de-France (73%), l'évaluation de la pollution (46%), les enjeux sanitaires et environnementaux (34%).

Certaines dépositions ont été adossées à des contributions rédigées par F.N.E. Île de France (23) et par ADVOCNAR (46), soit plus de 23% des observations reçues sur registre électronique.

o **des réunions publiques d'information et d'échanges** en différents lieux de la région Île-de-France ont été organisées compte tenu de l'importance du projet de Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020, de l'enjeu sanitaire pour l'ensemble des Franciliens et de la nécessité d'informer le plus possible le public en vue de recueillir ses observations.

Il convient de noter que la réunion publique prévue à Gonesse n'a pu avoir lieu, faute de mise à disposition de la salle. Cet incident est à l'origine de la demande de prolongation faite par les associations ADVOCNAR et FNE Île-de-France ainsi que par un particulier.

Le public présent à ces réunions publiques a été très variable : de quelques personnes à Massy à environ 50 personnes lors des autres réunions publiques.

*
* *
* *

LES CONCLUSIONS MOTIVÉES

LES PHASES DE CONSULTATION

Le relevé de décisions du 1er Comité stratégique de pilotage, en date du 25 janvier 2016, fait mention d'un « PPA de 3ème génération ».

Tout au long de l'élaboration du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020, la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie Île-de-France montre sa volonté d'associer le citoyen pour favoriser l'émergence d'idées, sensibiliser le public et accélérer son changement de comportement. Elle souligne, aussi, souvent que l'efficacité du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 suppose l'adhésion et le changement de comportement du citoyen francilien.

La commission d'enquête note avec faveur cette démarche de collaboration et fait remarquer une nouvelle fois l'importance d'une véritable campagne de communication grand public.

Toutefois, la commission d'enquête souhaite attirer l'attention sur trois points :

o si la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie Île-de-France considère que « le bilan de **la concertation** est le projet de Plan de Protection de l'Atmosphère tel que présenté »,

La commission d'enquête estime qu'un bilan de concertation ne peut correspondre au projet abouti. Un bilan de concertation est le compte-rendu détaillé de la concertation à laquelle il a procédé dans le cadre d'un processus explicite, traçable et évaluable. La concertation débute par l'information donnée sur le projet par le maître d'ouvrage, suivi d'échanges d'arguments entre parties prenantes sur l'appréciation du projet compte tenu de son impact et de la perception de ses inconvénients permettant de s'accorder sur les conditions d'un projet partagé. Elle suppose une confrontation entre ces parties, l'explicitation des points de vue de chacun. Elle implique que ces derniers soient pris en compte dans le processus de décision – dans un cadre désormais élargi et approfondi de la concertation et de la participation (cf. ordonnance du 3 août 2016, relative à la démocratisation du dialogue environnemental)

o Force est de constater que très peu de collectivités ou organismes consultés ont adressé un avis explicite : le taux de retour est de 2,4%. Ce qui est très faible.

Certes, les collectivités étaient au courant du calendrier d'élaboration et de la période durant laquelle elles auraient à s'exprimer. Or les organes délibérants se prononcent sur un projet finalisé. Celui-ci a été approuvé en mars 2017 et le projet d'arrêté de prescriptions fin mars 2017.

A titre de comparaison, la Cour des comptes, dans son Rapport « Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air – Décembre 2015 », fait 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 2013.

o Si le dossier soumis à enquête publique est clair, sa présentation aérée, la commission d'enquête avait demandé qu'il soit complété de la liste des points noirs et de cartes lisibles. **La commission d'enquête, dans un souci de cohérence à l'échelon régional et de pédagogie vis-à-vis du public, du citoyen, estime que ces listes auraient été utiles.**

D'autre part, à l'égard des cartes, **il ne s'agit pas de multiplier inutilement le nombre de cartes versées au dossier soumis à enquête publique mais de faire en sorte que celles qui existent soient exploitables. La commission d'enquête maintient qu'il est impossible d'apprécier, convenablement et de manière localisée, l'impact des concentrations de particules fines PM10.**

Toutefois, la commission d'enquête salue l'engagement de la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie Île-de-France de publier ces cartes sur le site internet www.maqualitedelair-idf.fr.

*

LES ENJEUX SANITAIRES ET ENVIRONNEMENTAUX

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

Selon l'article L222-5 du Code de l'Environnement, « *Le plan de protection de l'atmosphère ... 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..* » et, au sens de l'article L220-2 du Code de l'Environnement, « *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, à influencer sur les changements climatiques, à détériorer les biens matériels, à provoquer des nuisances olfactives excessives.*** »

Dans son Avis rendu à propos du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 le 26 juillet 2017, l'Autorité environnementale souligne

« *Les enjeux sanitaires liés à la qualité de l'air sont également très forts. Les études épidémiologiques réalisées par Santé publique France montrent que l'Île de France voit en effet l'espérance de vie à 30 ans de ses habitants diminuée de 16 mois en moyenne par rapport à une situation sans pollution. La perte est même de 27 mois pour la ville de Paris. Les évaluations économiques montrent, aussi bien au niveau national que régional, que l'atteinte d'un air de meilleure qualité procurerait un bénéfice important pour la société.* »

Plus récemment, la Mission régionale d'Autorité environnementale Île-de-France a affirmé, dans son avis n°MRAe 2017-88, à propos du cadrage préalable à la réalisation de l'évaluation environnementale du plan climat-air-énergie de la métropole du Grand Paris (PCAEM), le 30 novembre 2017 :

« Pour assurer une bonne prise en compte des enjeux sanitaires, il convient de considérer la santé comme un processus dynamique et global qui doit permettre à chaque individu « d'identifier et de réaliser ses ambitions, satisfaire ses besoins et évoluer avec son milieu ou s'y adapter » (Charte d'Ottawa – OMS – 1986). Dans le territoire de la Métropole du Grand Paris, fortement urbanisé, la prévalence de pathologies chroniques et psychiques et les inégalités de santé sont fortement influencées par l'environnement urbain.

Du fait de l'état de la santé humaine dans le territoire de la métropole, caractérisé par un impact notable et inégal de l'habitat dégradé, du bruit des transports, de la qualité de l'air (PM10, PM2,5, NO2, O3) et de la qualité des sols (Cf. la pollution chimique de certains sols, du fait de la présence antérieure d'activités polluantes) – et par une prévalence plus importante qu'ailleurs de la surcharge pondérale, il semble très opportun à la MRAe que la Métropole approfondisse dans l'état initial de l'environnement l'analyse des enjeux sanitaires sur lesquels la mise en œuvre du PCAEM peut avoir une incidence positive, mais aussi ceux sur lesquels le PCAEM doit veiller à minimiser ses incidences négatives, et d'étudier ces incidences avec le niveau de détail correspondant à celui des actions. »

Dans le dossier, il apparaît, pour la commission d'enquête, que

- o aucun bilan des enjeux environnementaux et sanitaires n'est dressé à la date de 2013
- o malgré un énorme travail de modélisation fourni par Air Parif, les études semblent incomplètes. Une évaluation plus fine au niveau de l'ampleur, de la nature (études épidémiologiques) et de la localisation (impact local, par zone géographique : les territoires ne sont pas tous égaux) des enjeux sanitaires de la pollution aurait probablement permis une certaine hiérarchisation dans les actions ou défis de manière à atteindre le plus vite possible l'objectif : celui d'assurer à chacun le droit de respirer un air sain
- o les enjeux sanitaires sont identifiés mais pas mis en évidence, ce qui est révélateur d'une attitude
- o les indicateurs sont très descriptifs et ne permettent pas de suivre les enjeux.

Ainsi, la commission d'enquête recommande très fortement

- **d'afficher les enjeux sanitaires par une campagne d'information forte et grand public**
- **de revoir les indicateurs pour avoir le suivi des effets des actions du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 sur les enjeux sanitaires et environnementaux**
- **de mener des études complémentaires pour mieux cibler les actions à mener en priorité sans attendre les mises en place des différents outils de planification territoriaux.**

*

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 rendu le 26 juillet 2017, précise : « *Ce PPA s'inscrit dans un contexte de contentieux avec la Commission européenne, un avis motivé du 29 avril 2015 invite la France à respecter la législation de l'Union européenne et souligne que faute de réaction dans un délai de deux mois elle pourrait saisir la Cour de justice de l'Union européenne. Ce contexte a justifié l'anticipation de la révision du PPA précédent qui avait été adopté en 2013. S'y ajoute la décision du Conseil d'État du 12 juillet 2017 qui enjoint au gouvernement de prendre des mesures pour atteindre le respect de ces valeurs limites dans le délai le plus court possible.* »

L'association « Les Amis de la Terre », dans leur observation, souligne « *la non conformité du projet de Ppa d'Île-de-France avec l'injonction du Conseil d'Etat* ».

o Au cours de l'année 2017, deux événements majeurs sont intervenus sur un plan juridique en matière de protection de l'atmosphère : la Commission européenne a adressé, le 15 février 2017, à la France un avis motivé au motif que celle-ci n'a pas remédié aux infractions répétées aux limites en matière de pollution atmosphérique fixées pour le NO₂ et le Conseil d'Etat a rendu, le 12 juillet 2017, un arrêt annulant les décisions implicites de rejet résultant du silence gardé par les autorités détenant le pouvoir réglementaire sur une demande tendant à l'élaboration d'un ou plusieurs plans relatifs à la qualité de l'air (C.E., 12 juillet 2017, Association Les Amis de la Terre France, n°394254).

Le dossier soumis à enquête publique n'a absolument pas été actualisé alors que l'enquête publique débutait le 18 septembre 2017.

La commission d'enquête demande que le projet de Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 soit actualisé, c'est-à-dire complété des informations récentes manquantes et si des modifications rendues nécessaires par ces deux faits sont apportées, qu'elles soient clairement identifiables dans le projet.

o 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 ... »

Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt pré-cité, enjoint à l'Etat de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soient élaborés et mis en œuvre,..., des plans relatifs à la qualité de l'air permettant de **ramener**, dans ces zones, les concentrations de dioxyde d'azote et de particules fines PM10 **en dessous des valeurs limites dans le délai le court possible**.

Dans son mémoire en réponse, la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie Île-de-France évoque : « **Le délai cible est 2025, à condition que les défis du PPA soient mis en œuvre avant 2020.** » puis affirme (mémoire en réponse p.37) que les dates 2017-2020 correspondent à « *l'intitulé du document* ».

A la lecture de ces différents documents, il est fait référence à plusieurs notions de délai. Cette démarche est source d'ambiguïté, d'imprécision.

La commission d'enquête s'interroge sur ce manque de précision et considère que cet état de fait peut empêcher de porter un avis éclairé sur la pertinence du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 pour répondre aux exigences fixées tant au niveau européen que national. Elle émettra une réserve sur ce point de manière à ce que toute imprécision soit levée.

o le projet de Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 apparaît comme un outil de planification à l'échelle régionale.

Ainsi, l'Autorité environnementale, dans son avis rendu le 26 juillet 2017, relève :
« *le PPA se trouve dans une relation de compatibilité nécessaire avec plusieurs documents de planification : • il doit prendre en compte le plan national de réduction des polluants atmosphériques (PREPA, prévu par l'article 64 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015) ; • il doit être compatible avec le schéma régional climat air énergie (SRCAE, arrêté par le Préfet de la région Île-de-France le 14 décembre 2012) ; • les plans climat air énergie territoriaux¹³ (PCAET, article L. 229-26 du code de l'environnement, élaborés par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants) doivent être compatibles avec lui.* »

Par ailleurs, la Mission régionale d'Autorité environnementale Île-de-France, dans les deux avis rendus récemment n° MRAe 2017-88 du 30 novembre 2017 relatif au cadrage préalable à la réalisation de l'évaluation environnementale du PCAE de la métropole du Grand Paris et n° MRAe 2017-90 du 11 décembre 2017 sur le projet de PCAET de Paris, examine l'articulation entre les différents documents

Avis n°MRAe 2017-90 p. 7 : « *La MRAe recommande d'étayer l'étude de l'articulation du projet*

de PCAET avec le projet de révision du PPA d'Île-de-France, et de mieux argumenter la conclusion du rapport sur ce point. »

Avis n°MRAe 2017-88 p.11 : « En droit, le PCAEM devra être cohérent avec le PPA en vigueur au moment de son adoption. Il est néanmoins souhaitable de rechercher d'ores et déjà, autant que faire se peut, une cohérence avec le projet en cours, qui a fait l'objet de l'avis Ae n°2017-36 du 26 juillet 2017. Le plan de protection de l'atmosphère sera arrêté par le Préfet de région au plus tard en janvier 2018, suite à la fin de la phase d'enquête publique. Son projet, et notamment l'ensemble des défis et actions, est actuellement disponible dans son intégralité. La Métropole devrait fonder ses actions en faveur de la qualité de l'air sur ce document, tout en gardant en mémoire que la vérification de la cohérence du PCAEM avec le projet de PPA ne suffit pas pour une évaluation environnementale, comme indiqué précédemment. »

Le projet de Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 ne comprend pas d'objectif à atteindre en termes de réduction de concentration d'émission. Ainsi, dans le mémoire en réponse, la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie Île-de-France écrit : *« Ce PPA francilien contrairement à d'autres PPA qui peuvent être plus localisés, concerne l'ensemble du territoire d'Ile-de-France. Les sources de pollution principales en Ile-de-France sont des sources diffuses (transports et chauffage urbain). L'objectif est donc général : réduire le nombre de franciliens exposés à des dépassements de valeurs limites. L'objectif finalement atteignable par le seul PPA est de diviser au moins par 9 le nombre de Franciliens exposés à des dépassements des valeurs limites en NO2 et en PM10 par rapport à 2014 et de supprimer les dépassements des valeurs limites de qualité de l'air sur les stations de fond. Les moyens pour y parvenir sont l'ensemble des défis du PPA. »*

La commission d'enquête constate cette absence de détermination d'objectifs en termes de réduction de concentration de polluants et s'interroge sur l'articulation complémentaire du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 avec les autres documents de planification tels que les Plan Climat-Air-Energie territoriaux.

*

LES ENJEUX FINANCIERS : MONÉTARISATION DES ENJEUX, COÛTS DE LA MISE EN ŒUVRE

Peu d'éléments concernant les enjeux financiers figurent au dossier soumis à enquête publique. Les collectivités locales se préoccupent du financement des mesures contenues dans le Plan de Protection de l'Atmosphère Île de France 2017 / 2020 mais aussi de l'incidence de l'article 33 de la Loi NOTRe du 7 août 2015, en cas de condamnation de la France. Les particuliers, quant à eux, s'inquiètent des aides qui pourraient leur être apportées dans le cadre du renouvellement de leurs véhicules, de l'achat d'un vélo, de l'équipement « chauffage au bois », de la rénovation de leur logement..

Sur les enjeux financiers représentés par le Plan de Protection de l'Atmosphère Île de France 2017 / 2020

Les enjeux sanitaires et non sanitaires de la pollution de l'air en Île de France à l'égard de la baisse des rendements agricoles, biodiversité, dégradation des bâtiments, des structures routières... n'ont pas été évalués.

En ce qui concerne la condamnation de la France au paiement d'une éventuelle amende en cas de condamnation par la Cour de Justice de l'Union Européenne, la commission d'enquête note que cette estimation transmise par la Direction Régionale et interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie Île-de-France est beaucoup plus importante dans l'absolu que le montant évoqué par la Ville de Paris dans son observation.

D'autre part, elle considère que cette évaluation ne concerne qu'un seul dépassement : l'amende liée au non respect des valeurs limites PM10. Il convient, certainement, de revoir le montant global des amendes.

Ainsi, la Cour des comptes, dans son Rapport « Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air » - Décembre 2015, consigne « *Le montant de l'amende pour le seul contentieux « particules », estimé par le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) en 2012, pourrait s'élever à plus de 100 M€ la première année, puis 90 M€ par an les années suivantes, et ce tant que des dépassements seront observés. Ces sommes sont indicatives : les règles de calcul des astreintes sont très variables en fonction de la gravité des manquements. Ceux-ci ayant des conséquences en termes de santé publique, les astreintes pourraient être très élevées. En outre, le contentieux sur le dioxyde d'azote venant d'entrer dans une nouvelle phase, il est possible que le montant auquel pourrait être condamnée la France soit supérieur à 100 M€. La Cour rappelle qu'en cas de risque de condamnation, il apparaît nécessaire de provisionner dans les comptes de l'État les sommes correspondantes »*

Sur les coûts de la mise en œuvre du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020

La commission d'enquête constate que

- o l'analyse financière comporte beaucoup de résultats de calculs sans explication (ex. : calculs AJBD), d'imprécisions (ex. : TRA6 : prix du GNV 1,3€/kg, TRA8 : prix du GNV : 1,26€/kg), d'incohérences (non prise en compte de la perte financière pour les propriétaires si leur véhicule diesel de plus de 7 ans ne peut plus circuler..)
- o seuls les défis font l'objet d'une évaluation et non les actions. De fait, la décomposition est insatisfaisante et cela nuit à la crédibilité du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 qui a pour échéance 2020. De plus, seuls 13 défis ont fait l'objet d'une évaluation financière.
- o le secteur privé est contributeur à hauteur de plus de 95% et apparaît comme seul décideur de la mise en œuvre du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 compte tenu du caractère incitatif de la plupart des mesures
- o la notion prise en compte comme élément de décision correspond au ratio coût/efficacité et non au coût d'investissement ce qui entraîne une sur-estimation du coût et des résultats.

Dans un tel contexte, 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.

*

LE SECTEUR AÉRIEN

Se sont manifestés essentiellement des habitants soumis aux nuisances des aéroports, des Collectivités, des Associations de Défense de l'Environnement et des Associations de Défense des populations survolées et leurs observations ont porté sur

- le niveau d'émissions de polluants des 25 autres aéroports de la région soit considéré comme négligeable alors que la totalité de leurs mouvements dépasse le niveau des mouvements de Roissy et d'Orly.

- les défis n'agissent que sur la phase roulage au sol et que les émissions du décollage et l'atterrissage (84% du total des émissions pour Roissy et 82% pour Orly) ne sont pas concernées.

- l'augmentation de passagers est prévue sans augmentation du nombre de mouvements des avions .

Dans ce contexte, toutes les contributions relatives au secteur aérien indiquent que le Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 ne met pas en place les mesures pertinentes pour réduire la pollution atmosphérique du secteur.

Le dossier soumis à enquête publique fait état, il est vrai, d'une stabilité d'émission de NO₂ à horizon de 2020.

Toutefois, il apparaît, pour la commission d'enquête, que

o en ce qui concerne l'évaluation des émissions de polluants de ce secteur, celle-ci est totalement partielle : la prévision de trafic est discordante avec le Plan Stratégique ADP 2020, tous les aéroports ne sont pas pris en compte, on ne connaît pas le périmètre de l'action (zone aéroportuaire ou zone aérienne) et, enfin, seule la phase de roulage est concernée

o à l'égard des mesures définies, seuls trois axes sont considérés, les actions sont souvent déjà engagées, leur efficacité ne peut être que relative et le suivi est très partiel.

La commission d'enquête considère qu'il serait souhaitable

- **d'établir un bilan annuel par aéroport de l'ensemble des mesures définies dans le Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 de manière à appréhender l'activité dans sa dimension aéroportuaire : plan de mobilité, trafic..**
- **de rendre publiques les données de pollution sur les trois aéroports, sachant que les trois aéroports sont situés en zone très urbanisée**
- **d'installer un comité de suivi en charge de l'information des riverains.**

*

LE SECTEUR AGRICOLE

La commission d'enquête souligne que ce secteur est, dorénavant, pris en compte dans le Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France.

En ce qui concerne l'évaluation, il n'existe pas d'analyse comparée de méthode. Les travaux de labours, de moisson ne sont pas analysés ; or, ils dégagent des poussières.

Toutefois, elle note que les mesures sont peu contraignantes, sans levier d'action défini : elles ont toutes un caractère incitatif et leur efficacité à l'horizon 2020 n'est pas démontrée.

Les indicateurs sont descriptifs et non évaluables, les financements liés à la mise en œuvre des actions sont aléatoires.

Ainsi, la commission d'enquête ne peut que soutenir la démarche proposée par la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie dans son mémoire en réponse :

« Un travail de prise de conscience de cet enjeu nouveau des impacts de la fertilisation agricole sur la pollution de l'air est à mener dans le secteur agricole, les actions de sensibilisation ayant jusqu'à présent principalement porté sur la protection de la ressource en eau. La pédagogie à déployer au sein du monde agricole suppose l'amélioration et la diffusion des connaissances ainsi que l'évolution des pratiques. Elle sera à compléter par des conseils techniques globaux et le choix d'investissements dans les exploitations qui prennent aussi en compte l'enjeu que représente la qualité de l'air. »

*

LE SECTEUR INDUSTRIEL

Les observations alertent majoritairement sur l'implantation d'industries polluantes ayant un impact négatif sur la santé des populations. En complément, l'association 93 s'interroge sur l'effet cumulatif d'activités industrielles, considérées individuellement comme « conformes » mais dont les effets cumulés ont un impact lourd sur la santé des populations.

FNE propose de doter les équipements de combustion de dispositifs de filtration de fumée et de dispositifs de surveillance des émissions de toxiques type dioxine et furanes.

Dans le dossier, le secteur industriel est le seul secteur où il existe des mesures prescriptives. De fait, il s'agit d'un secteur maîtrisé. On peut regretter, tout de même, l'usage d'un vocabulaire technique difficilement accessible pour le public.

En ce qui concerne l'évaluation des émissions, il est difficile de savoir quel est l'impact des petites installations.

Ainsi, la commission d'enquête estime qu'il serait bon

- **d'établir un tableau récapitulatif par rubrique ICPE concernée, avant et après Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 pour les Valeurs Limites d'Emission Nox et PM10, tant pour les anciennes que les nouvelles installations**
- **de diligenter des actions pour affiner la connaissance acquise des zones impactées par les plus gros émetteurs**
- **de renforcer les contrôles inopinés**
- **d'exiger et de suivre les actions de mise en conformité.**

*

LE SECTEUR RÉSIDENTIEL – TERTIAIRE

Les observations, peu nombreuses, sont essentiellement relatives au chauffage au bois et aux chantiers.

FNE regrette que le PPA se focalise sur le chauffage au bois, les autres modes de chauffage sont oubliés, tout comme la sobriété énergétique et l'isolation.

La commune de Champlan propose de majorer les aides financières pour les travaux d'économie d'énergie, d'investir dans la formation au service de la Croissance Verte et maintenir les mesures incitatives pour les démarches territoires à Energie positive Croissance Verte.

En ce qui concerne les chantiers,

L'observation REL - 131 regrette que la Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France intègre un impact constant de ce secteur (idem 2015) sans tenir compte ni des chantiers du Grand Paris : constructions, gares et lignes de métro nouvelles, prolongement d'anciennes ni de l'impact des travaux pour les futurs Jeux Olympiques de 2024.

Les mesures relatives aux chantiers sont insuffisantes, le problème des engins de chantiers polluants et non vérifiés est escamoté, et la rédaction d'une charte n'est pas suffisante...

L'EPT Plaine Commune propose *« l'utilisation de la voie d'eau pour l'évacuation et l'approvisionnement des matériaux de chantier pour les travaux du Grand Paris Express et les grands projets d'aménagement »*.

Dans le dossier soumis à enquête publique, pour l'évaluation des incidences du chauffage à bois et à l'égard des PM2,5 et PM10, on ne parle que d'émission et non de concentration. L'évaluation est effectuée à partir de données de population : est ce vraiment significatif ?

D'autre part, l'évaluation n'est pas très explicite quant à son articulation, sa prise en compte des chantiers liés à d'autres plans : tel le S.D.R.I.F., le S.R.H.H. qui prévoient des objectifs de construction de logements, tel le projet du Grand Paris Express avec ses constructions de lignes,

de gares, tels les projets liés aux Jeux Olympiques de 2024...

A l'égard des mesures, la commission d'enquête remarque

- qu'aucun planning de mise en œuvre des actions n'est défini : le délai d'octroi des aides ADEME pour le Fonds Air Bois correspond à environ 18 mois. D'ici 2020, le Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 apparaît très ambitieux
- que la charte « chantiers propres » est basée sur du volontariat.

La commission d'enquête, de fait, demande que la charte « chantiers propres » soit obligatoire et que les contrôles réglementaires sur chantiers soient renforcés.

*

LE SECTEUR TRANSPORTS

Avec 8 défis déclinés en 20 actions, le secteur des transports est au cœur des enjeux de ce « nouveau » Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 (p.13 tome 2). En 2014, 61% des Nox, 28% des PM10 et 32% des PM2,5 sont émises par le transport routier. Le transport routier est donc principalement visé par les défis du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020. L'ensemble des défis sont présentés supra dans le paragraphe « projet ».

La commission d'enquête estime que

- beaucoup de mesures ne sont pas évaluables, elles apparaissent floues, sans délai de réalisation et définies avec un manque de rigueur
- le développement des véhicules faibles émetteurs n'est pas, de manière évidente, une réponse adéquate : elle ne suppose pas un changement de comportement du citoyen, caractéristique de ce Plan de Protection de l'Atmosphère 3ème génération
- le résultat affiché du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 dépend de nombreuses mesures hors Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 : l'articulation avec le P.D.U.I.F n'est pas mise en évidence, les actions relèvent souvent des communes, du PDUIF sans incitation de l'Etat..
- le résultat, de fait, peut apparaître comme surestimé : sont pris en considération ainsi les résultats de la ZCR Paris, les plans vélos..

La commission d'enquête considère que le défi « Accompagner la mise en place de zones à circulation restreinte en Île-de-France » Défi TRA6 constitue une priorité dans les actions proposées par le Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 et regrette que celle-ci ne soit pas plus développée et mise en avant.

La commission d'enquête note, avec intérêt, la signature de la convention « Villes respirables en 5 ans » avec un engagement financier de 1 million d'euros de la part de l'Etat.

Toutefois, la commission d'enquête, au regard des enjeux sanitaires, des inégalités territoriales et principalement le long des axes routiers, émettra une réserve de manière à dynamiser et à préciser cette action.

*

LES COLLECTIVITÉS

Les collectivités de la Région Île-de-France ont fait remonter le besoin d'une vision commune et d'actions coordonnées au sein du territoire régional. D'autre part, une observation comporte une réserve sur la capacité du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 à fédérer les acteurs des strates territoriales impliquées dans le processus d'amélioration de la qualité de l'air, la personne craint l'émergence des inégalités territoriales et regrette l'absence d'indications relatives aux moyens dont disposeront les collectivités pour mener à bien les actions qui leur incombent, tant au niveau des territoires que des communes concernées.

A travers le défi « Collectivités », le Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 propose de fédérer, mobiliser les collectivités et coordonner leurs actions en faveur de la qualité de l'air en créant deux instances : coordination et partage des actions.

La Cour des comptes, dans son Rapport « les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air » - Décembre 2015, notait « *Que la gouvernance de politiques qui ont plusieurs niveaux d'intervention (européen, national, régional et local) soit complexe n'est en soi pas une difficulté insurmontable, si un cadre d'action clair est défini de manière interministérielle et maintenu avec une certaine constance. Or c'est bien là une des difficultés majeures des politiques de lutte contre la pollution de l'air en France : ainsi, le comité interministériel de la qualité de l'air (CIQA) ne se réunit plus depuis décembre 2013.* »

La commission d'enquête souhaitait savoir si une seule instance de réflexions, de propositions, de décisions n'aurait pas été plus pertinente en terme d'efficacité. Les Franciliens ont des difficultés à accepter la complexité et l'enchevêtrement des responsabilités qui leur apparaissent comme un frein à l'action.

*

LE PLAN RÉGIONAL POUR LA QUALITÉ DE L'AIR

Depuis la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (article 3), la Région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie.

Dans le rapport adossé à son avis CR-2017-115 délibéré le 7 juillet 2017 sur le projet de Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France, il est mentionné : « Suite à la Conférence régionale sur l'air organisée par la Région les 11 et 12 avril, le Conseil régional a adopté le 17 juin 2016 le plan « changeons d'air en Île-de-France » (délibération CR 114-16), premier acte de la feuille de

route environnementale de la mandature et contribution active aux objectifs du PPA. »
D'autre part, l'article 3 de l'avis défavorable du Conseil régional d'Île-de-France dispose « le défi intitulé « Fédérer, mobiliser les collectivités et coordonner leurs actions en faveur de la qualité de l'air. » ne prend pas pleinement en compte le rôle de la Région, partenaire privilégié de l'Etat en sa qualité de chef de file, tel que précisé dans la délibération CR 114-16. ».

En effet, le défi « Plan régional pour la qualité de l'air » ne prévoit qu'une seule action « Mettre en œuvre le Fonds Air-Bois en Île-de-France ».

La commission d'enquête souligne l'importance d'assurer la cohérence et la coordination des politiques publiques menées contre la pollution atmosphérique et regrette, de fait, que le Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 ne se soit pas attaché à reprendre les actions contenues dans le document régional.

*

LES MESURES D'URGENCE

Selon le bilan 2016 dressé par Air Parif, « *du point de vue des épisodes de pollution, 18 journées de déclenchement de la procédure d'information et d'alerte ont été enregistrées en 2016 (soit 2 jours de plus qu'en 2015). Ces déclenchements sont dus quasi-exclusivement aux particules PM10* ».

Les rédacteurs du Rapport de l'Assemblée nationale du 19 mai 2016 relatif à l'évaluation des politiques de lutte contre la pollution de l'air, notamment sur le volet concernant la gestion des pics de pollution ont notamment relevé deux failles de la politique de gestion des pics de pollution :

- o « Elle ne permet pas une mise en place suffisamment rapide des mesures d'urgence » ;*
- o « Elle est peu compréhensible en raison d'un double seuil pour la mesure des niveaux de pollution et l'adoption de recommandations ou de mesures obligatoires. »*

Dans le procès-verbal de synthèse, la commission d'enquête avait demandé des précisions sur trois thèmes : le délai de déclenchement des procédures d'alerte, la possibilité de mise en œuvre de mesures de restriction du trafic aérien en cas d'épisode de pollution et la restriction de la liste de dérogations aux interdictions de circuler en cas de pic de pollution.

Force est de constater que la commission n'a pas obtenu de réponses très précises

o en ce qui concerne le délai de déclenchement des procédures d'alerte, la commission d'enquête constate qu'en effet, l'arrêté du 26 août 2016 a réduit le délai de déclenchement des premières mesures qui peuvent désormais intervenir dès le deuxième jour de prévision d'un dépassement d'un seuil Information Recommandation et que cela constitue un progrès. Toutefois, elle aurait souhaité que soit adoptée la préconisation de l'Assemblée nationale :

« permettre le déclenchement des premières mesures de police **dès le jour du franchissement prévu du seuil d'information** et dès lors que l'événement semble pouvoir durer au vu du contexte météorologique. »

o **sur la réduction du trafic aérien**, la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie Île-de-France n'apporte aucune réponse. Pourtant, la demande de restriction du trafic aérien lors des pics de pollution, a été maintes fois exprimée lors des réunions publiques et via les registres électroniques (Advocnar, Oye 349, FNE, « Les Amis de la terre », la Ville de Paris, la Métropole du Grand Paris etc.). **La commission regrette que la question n'ait pas été traitée sous cet angle-là**

o **à l'égard de la liste de dérogations aux interdictions de circuler en cas de pic de pollution**, la commission d'enquête note qu'aucune avancée majeure n'est projetée sur ce champ alors que le transport routier individuel et professionnel est une source extrêmement importante de pollution. Sans méconnaître les difficultés que pourrait engendrer une restriction de la liste des dérogations aux interdictions de circuler en cas de pic de pollution, **la commission d'enquête regrette l'absence de volonté des pouvoirs publics.**

*

LE RÔLE DU CITOYEN

L'information du public sur la qualité de l'air est une donnée indispensable pour permettre au citoyen de jouer un rôle actif dans ce qui le concerne au plus haut point : respirer un air sain.

Le Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 comporte des actions engagées ou projetées mais non intégrées dans une stratégie de communication

L'implication du citoyen et sa sensibilisation aux sujets liés à la qualité de l'air sont prises en compte dans le **défi « Actions citoyennes »** : « *Engager le citoyen francilien dans la reconquête de la qualité de l'air* ».

Le dossier d'enquête publique comporte de nombreuses références à la nécessaire information, communication avec les citoyens dans l'objectif de modifier les comportements : « *Afin d'accompagner les changements de comportement, la mise en œuvre du PPA passe par une véritable stratégie de communication.* »

La commission d'enquête constate que certaines actions

o ont été engagées (Création du site internet www.maqualitedelair-idf.fr, mise en ligne sur ce site de plaquettes d'information afin de sensibiliser l'ensemble des citoyens et acteurs économiques aux enjeux de la qualité de l'air, formalisation d'un document d'engagement du citoyen francilien à travers les « 10 bons gestes pour la qualité de l'air en Ile-de-France » par le groupe de travail « Actions citoyennes »)

o sont projetées : élaboration d'une plaquette sur le chauffage au bois, instauration d'une

journée régionale de qualité de l'air, constitution d'une instance de concertation chargée de réfléchir aux meilleures modalités de communication (défi « collectivités »).

Mais la commission d'enquête regrette que ces actions apparaissent trop souvent comme des actions sporadiques, fondées sur des opportunités ou sur des initiatives intéressantes mais non portées par un projet construit, avec une ligne directrice partagée par les différents acteurs.

Les actions devraient être fédérées et portées par une « stratégie de communication », souvent évoquée dans le dossier d'enquête publique, mais toujours à l'état de projet. Or, compte tenu du calendrier affiché par le Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020, il est difficile d'admettre que « la stratégie de communication » en soit encore aujourd'hui à l'état de projet.

Aussi, la commission d'enquête recommande-t-elle vivement d'adopter une démarche volontariste et pédagogique : le comité chargé d'élaborer une stratégie de communication, structurante et opérationnelle, pourrait prendre en compte quelques axes de travail qui paraissent importants.

o Porter une information pérenne, percutante et « sans tabou », c'est-à-dire

au-delà de l'information délivrée lors des pics de pollution, délivrer une information pérenne sur la qualité de l'air,

veiller à aborder, « sans tabou », les enjeux de santé publique. Les citoyens sont aptes à recevoir une information honnête et percutante, de nature à les toucher et à les faire réagir

donner de la cohérence et de la lisibilité à la politique menée au niveau régional. Les Franciliens ont des difficultés à appréhender la complexité et l'enchevêtrement des responsabilités qui leur apparaissent comme un frein à l'action

o Instaurer un continuum éducatif

agir sur les comportements dès l'enfance,

faire preuve de pédagogie innovante à l'échelon régional et à l'égard des jeunes par le système scolaire (REL-120, maire de Champlan).

Notons qu'une démarche a été engagée le 5 octobre 2017 par trois académies franciliennes : « Lycéens, collégiens, prenons notre air en main ! ». La Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie Île-de-France, Airparif, la région Ile-de-France et l'INRA sont associés à cette initiative.

En effet, pour la commission d'enquête, l'information, la communication et la formation sont des leviers importants pour modifier les comportements et conduire les Franciliens à agir en citoyens responsables, contribuant ainsi à une amélioration de la qualité de l'air. Des actions volontaristes et courageuses pourraient/devraient être menées en ce sens.

*

* *

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 la majorité, un AVIS FAVORABLE au projet de Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 sous les deux réserves suivantes :

Réserve 1 : les éléments de définition du Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020

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* ».

La commission d'enquête demande la démonstration écrite, concise et formelle de l'adéquation du projet de Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020 en termes de délai et d'objectif de concentration de polluants aux exigences posées par la loi.

*

Réserve 2 : « Accompagner la mise en place de zones à circulation restreinte en Île-de-France » Défi TRA6

Selon le bilan 2016 dressé par Air Parif, on note que « *ces dépassements sont de plus en plus localisés dans les zones à fort trafic automobile* ».

Par ailleurs, l'Autorité environnementale, dans son Avis du 26 juillet 2017, mentionne « *Les études épidémiologiques réalisées par Santé publique France montrent que l'Île de France voit en effet l'espérance de vie à 30 ans de ses habitants diminuée de 16 mois en moyenne par rapport à une situation sans pollution. La perte est même de 27 mois pour la ville de Paris* ».

En conséquence, la commission d'enquête émet une réserve tendant à demander une implication plus concrète, plus détaillée à l'égard de la mesure d'accompagnement à la mise en place de zones à circulation restreinte en Île-de-France.

Elle demande que l'Etat définisse, par écrit et de manière précise et exacte, le partenariat entre lui et les différentes collectivités concernées, en termes de planification dans le temps, de financement, dans l'objectif d'une création de zones à circulation restreinte à horizon 2020, délai fixé par le Plan de Protection de l'Atmosphère Île-de-France 2017-2020.

A Paris, le 3 janvier 2018

LA COMMISSION D'ENQUÊTE

SYLVIE DENIS DINTILHAC, PRÉSIDENTE

SDenisDintilhac

JACQUES DELOBELLE, MEMBRE

ESTELLE DLOUHY-MOREL, MEMBRE

SYLVIANE DUBAIL, MEMBRE

JACKY HAZAN, MEMBRE

ANNE DE KOUROCH, MEMBRE

YVES MAËNHAUT, MEMBRE