

**Préfecture du Nord
Préfecture du Pas-de-Calais**

**Enquête publique portant sur le projet d'élaboration du
Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA)
sur l'ensemble du territoire de la
Région NORD – PAS-DE-CALAIS**



Source Internet

**Enquête menée du mercredi 23 octobre au mercredi 27 novembre 2013
Prolongée jusqu'au 12 décembre 2013 inclus**

Conduite par décision du Tribunal Administratif de Lille
N° E 13000224/59 du 19 septembre 2013

**Avis et Conclusions motivées
de la Commission d'Enquête**

Siège de l'enquête : Préfecture du Nord - Lille

Commission d'enquête :

Monsieur Jean-Paul HÉMERY :	président de la commission
Monsieur Serge THELIEZ :	membre titulaire
Monsieur Pierre GUILLEMANT :	membre titulaire
Monsieur Jean-Marie JACOBUS :	membre titulaire
Monsieur Jean-Marie DUMONT :	membre titulaire
Monsieur Jean-Claude PLICHARD :	membre suppléant

▲ SOMMAIRE ▲

Sommaire	page 02
Préambule	page 03
Présentation générale du projet	page 03
1 - Cadre dans lequel s'inscrit le projet	page 03
2 – Présentation du projet	page 04
3 – Evaluation de l'intérêt général	page 04
3.1 – Apports du projet	page 04
3.1 – Limites du projet	page 05
3.3 – Bilan, analyse et avis de la commission d'enquête	page 06
4 – Conclusions sur l'analyse du projet	page 07
Conclusions	page 07

Préambule

La qualité de l'air est une question sanitaire majeure, sur le plan international, national et régional.

Des études récentes concluent, selon l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), à la mort prématurée de 42 000 personnes en France, qui sont exposées aux impacts des poussières fines et qui réduirait l'espérance de vie des habitants de la région Nord-Pas-de-Calais (N/P-D-C) de plusieurs mois en moyenne.

Il en découle logiquement que dans la région N/P-D-C, région fortement urbanisée et industrialisée, la qualité de l'air est une question sanitaire majeure. La région, en effet, connaît depuis 2008 des dépassements significatifs des valeurs réglementaires en particules fines (PM10) et de dioxyde d'azote (NO₂) et un risque de dépassement est à craindre pour les poussières en suspension PM2,5.

Outre les conséquences sur la santé publique, ces dépassements sont la cause d'une procédure de contentieux avec la Commission Européenne.

La Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (**DREAL**), dans le domaine de ses multiples compétences a, entre autres responsabilités, celle de concevoir et mettre en œuvre le plan d'action pour améliorer la qualité de l'air dans la région, ainsi que le contrôle des rejets dans l'air des émissions industrielles.

Pour que des plans de protection de l'atmosphère (PPA) soient élaborés, ils doivent répondre à l'un des trois cas de figure différents :

- ✚ la zone connaît des dépassements des valeurs limites et/ou valeurs cibles de la qualité de l'air ;
- ✚ la zone risque de connaître des dépassements ;
- ✚ la zone englobe une ou plusieurs agglomérations de plus de 250 000 habitants.

Dans la région N/P-D-C, ces trois conditions sont remplies.

Par délégation des autorités organisatrices, les préfetures du Nord et du Pas-de-Calais, la DREAL, sise 44 rue de Tournai à LILLE, a élaboré le projet de Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA) sur l'ensemble du territoire de la Région Nord – Pas-de-Calais (N/P-D-C).

Dans le passé, quatre PPA locaux, ont déjà été instruits et approuvés par des arrêtés préfectoraux :

- Dunkerque : le 29 décembre 2003 ;
- Lille : le 26 février 2007 ;
- Valenciennes : le 30 juillet 2007 ;
- Lens-Béthune-Douai: le 10 novembre 2010.

L'évaluation de ces quatre PPA a mis notamment en évidence l'absence de quantification des mesures de réduction de pollution, l'absence d'éléments de coût ou l'absence de suivi des PPA. Leur efficacité n'a donc pas pu être évaluée.

Il y a donc nécessité de réviser l'ensemble des quatre PPA de la région N/P-D-C.

Ce constat justifie l'instruction du Plan de Protection de l'Atmosphère de la région Nord-Pas-de-Calais.

Présentation générale du projet

1 - Cadre dans lequel s'inscrit le projet :

Le projet s'inscrit dans le cadre des dispositions prises en application de la directive européenne 2005/50/CE concernant l'évaluation et la gestion de l'air ambiant, transposée dans le Code de l'environnement aux articles L. 221-1 et suivants

Il découle de l'observation de dépassements des valeurs limites réglementaires imposées dans ce Code et couvre toutes les communes de la région Nord – Pas-de-Calais.

Il vise à améliorer les conditions sanitaires de la population et définit des actions dont la mise en œuvre sera de nature à réduire les émissions de polluants atmosphériques, notamment de particules fines et de dioxyde d'azote.

2 - Présentation du projet :

Le Plan de protection de l'atmosphère (P.P.A.) de la région Nord – Pas-de-Calais s'organise autour :

- d'un état des lieux qui présente, outre le périmètre d'étude, les concentrations et émissions des différents polluants ;
- d'objectifs à atteindre en termes de qualité de l'air et/ou de niveaux d'émissions ;
- de mesures à mettre en œuvre pour que ces objectifs soient atteints et d'en évaluer l'efficacité.

Pour faire face à la dégradation de l'air sur la quasi-totalité des communes de la région, ce plan s'appuie sur un diagnostic des émissions polluantes défavorable et pour l'essentiel :

- définit des objectifs de réduction tant pour les oxydes d'azote que pour les particules fines ;
- présente l'évolution prévisible de la qualité de l'air s'il n'était pas mis en œuvre ;
- définit des actions visant à réduire la pollution atmosphérique sur le territoire de la région ;
- fixe les mesures d'urgence à prendre en cas de pics de pollution ;
- envisage la situation escomptée à son échéance ;
- détermine ses conditions de mise en œuvre et de suivi.

3 - Évaluation de l'intérêt général :

L'intérêt général d'un projet ne s'apprécie pas seulement en fonction du but poursuivi et de l'intérêt de l'opération projetée, mais aussi en prenant en compte le passif de l'opération, c'est à dire de ses divers inconvénients, ce qui est appelé «la théorie du bilan».

Dans le cadre de l'enquête préalable à la réalisation éventuelle d'un projet, le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête se doivent de faire une analyse bilancielle de l'opération à travers 3 questions :

1^{ère} : quels sont les avantages de l'opération ?

2^{ème} : quels sont les inconvénients de l'opération ?

3^{ème} : quel est le bilan avantages / inconvénients de l'opération qui justifie concrètement le caractère d'utilité pour la santé publique ?

3.1 - Apports du projet :

La situation actuelle :

La surveillance de la qualité de l'air dans la région Nord – Pas-de-Calais a été confiée à ATMO N/P-D-C qui mesure les concentrations des polluants réglementés : oxydes d'azote, dioxyde de soufre, monoxyde de carbone, benzène, ozone, particules PM10 et PM2,5, benzo[a]pyrène et quatre métaux lourds particuliers (nickel, plomb, cadmium et arsenic).

Dans le cadre de ses attributions, ATMO se réfère à une réglementation qui détermine, pour les différents polluants, une valeur limite. Cette valeur, fixée sur des connaissances

scientifiques correspond à un niveau à atteindre dans un délai donné et à ne pas dépasser afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine ou sur l'environnement dans son ensemble.

Depuis 2008, des dépassements des valeurs réglementaires ont été enregistrés pour les poussières en suspension PM10 et le dioxyde d'azote et un risque de dépassement est à craindre pour les poussières en suspension PM2,5.

La source de ces émissions provient de différents secteurs : résidentiel-tertiaire, transport routier, industriel, agriculture-sylviculture.

Les dépassements des valeurs limites requièrent l'élaboration d'un plan de protection de l'atmosphère afin de diminuer leur concentration dans l'air ambiant dans la région. Compte tenu de l'étendue de ces dépassements (1522 communes impactées), le périmètre retenu pour le PPA est le territoire de la région Nord – Pas-de-Calais.

Les attentes du plan :

Les effets du plan sur la qualité de l'air reposent sur un ensemble de mesures à mettre en œuvre. Ces mesures consistent en des actions à vocation réglementaire ou de sensibilisation.

Les actions réglementaires, au nombre de 14, visent les problématiques liées à la combustion, au transport, à l'agriculture, à la prise en compte de la qualité de l'air dans la planification ainsi qu'à l'amélioration de certaines connaissances, principalement dans le milieu industriel.

Ces mesures doivent, pour la plupart, tendre à la réduction des émissions de polluants dans l'atmosphère.

Des actions d'accompagnement, au nombre de 8, sont également proposées dans le plan. Elles visent les problématiques liées au transport et à la combustion, ainsi qu'à la diffusion de l'information et à l'amélioration des connaissances.

Enfin, 4 études visant à mieux connaître les émissions atmosphériques complètent ce plan.

Avis de la C.E.

L'application du P.P.A. vise à améliorer la qualité de l'air sur le territoire de la région, réduisant ainsi l'impact des polluants sur la santé. Toutefois, sa capacité à atteindre les objectifs d'amélioration de la qualité de l'air ne pourra être connue qu'en évaluant l'impact des mesures prises en termes de diminution de la concentration des polluants.

3.2 - Limites du projet :

Dans sa conception :

Le projet de P.P.A. a fait l'objet d'une « construction collective », phase lors de laquelle les élus régionaux et l'ensemble des acteurs ayant intérêt à la qualité de l'air ont été consultés. Ainsi, le projet initial a été transmis, conformément à l'article R. 222-21 du Code de l'environnement, pour avis aux organes délibérants des collectivités pour une durée de 3 mois. 1631 entités ont été officiellement consultées, à savoir : le Conseil régional, les Conseils généraux du Nord et du Pas-de-Calais, 82 E.P.C.I. et 1541 communes de la région. Cette consultation a été accompagnée de 4 présentations territoriales spécifiques, réunissant 184 personnes, ayant pour but d'explicitier le contenu du projet aux acteurs territoriaux.

Parallèlement, une séance plénière réunissant plus de 115 personnes ayant intérêt à la qualité de la vie a permis la constitution de plusieurs groupes de travail chargés de rédiger des propositions de mesures du PPA révisé et d'estimer les impacts prévisibles des actions proposées.

Enfin, des réunions de concertations rassemblant 163 personnes ont été organisées sur les territoires de la région afin de recueillir les remarques et observations propres à alimenter la réflexion autour des actions de réductions proposées.

Du bilan de cette vaste concertation, ne ressortent que les retours de la consultation des collectivités territoriales. En ne répondant pas à cette consultation, 1541 collectivités ont été considérée *de facto* favorables au plan alors que cela peut se traduire par un certain désintérêt de ces acteurs locaux pour le projet et fragiliser son adhésion.

Dans son application :

L'application du P.P.A. dont l'objectif premier est de réduire les émissions de polluants dans l'atmosphère de la région Nord – Pas-de-Calais, dépend aussi des sources d'émissions extérieures à son espace territorial et en provenance de l'espace maritime qui continueront d'influer sur la qualité de l'air, ce qui peut nuire à son efficacité.

Les différentes mesures (réglementaires, d'accompagnement, études) représentent dans leur grande majorité un certain coût. Toutefois, celui-ci n'a pas véritablement été quantifié, se résumant pour l'essentiel à des aides d'organismes ou des collectivités territoriales ce qui peut laisser présumer des difficultés de financement pour appliquer certaines mesures.

Pour être efficaces, les actions réglementaires devront être rendues obligatoires et faire, à cet effet, l'objet d'actes administratifs délivrés postérieurement au PPA.

Certaines mesures comportent des contraintes considérées comme pénalisantes par certains acteurs économiques.

Avis de la C.E.

Bien que les différents acteurs concernés et la population soient sensibles aux effets néfastes pour la santé de la détérioration de la qualité de l'air, il ressort que ceux-ci ont appréhendé, semble t'il, le projet de P.P.A. dans une certaine indifférence, qu'il s'agisse de la concertation en amont ou de l'enquête publique. En cas d'approbation de ce plan, cette attitude devra être combattue par une communication efficiente et appropriée de nature à fédérer et à provoquer l'adhésion de l'ensemble des acteurs à la nécessité de son application.

Par ailleurs, la réussite du plan, qui dépend en partie des actions engagées par nos partenaires frontaliers en matière de gestion de la qualité de l'air, reposera sur l'efficacité des actions envisagées, efficacité rendue possible par la garantie de leur financement et leur caractère obligatoire.

3.3 – Bilan, analyse et avis de la commission d'enquête :

L'aspect réglementaire :

Le 21 février 2013, la France a fait l'objet d'une nouvelle mise en demeure de la Commission européenne visant le non respect de l'obligation d'établir et de mettre en œuvre des PPA d'ambition suffisante pour respecter les normes de qualité de l'air. Cette mise en demeure concerne 4 régions dont le Nord – Pas-de-Calais. Le projet répond donc, dans sa partie essentielle que constitue l'ensemble des différentes mesures à mettre en œuvre, à cette obligation et il ne peut y être dérogé.

Son évaluation dans le temps et ses corrections éventuelles devrait lui permettre d'atteindre ses objectifs.

Avis de la C.E.

Le PPA du Nord – Pas-de-Calais est impératif et ne peut être différé ; la France qui a bénéficié d'un délai d'un an, s'expose à une amende en cas de nouveau manquement. Les mesures envisagées tendant à diminuer plus particulièrement la concentration dans l'air de

particules PM10, objet du non-respect des valeurs limites sanctionnées par la Commission européenne, il répond aux attentes de cette institution.

L'aspect environnemental :

De par sa conception, le projet a pour objectif de réduire les pollutions atmosphériques et d'améliorer la qualité de l'air. A ce titre, il est accueilli favorablement par les associations de protection de l'environnement qui ont émis un avis, même si certaines doutent de son efficacité.

Avis de la C.E.

L'objectif du plan ne pourra être atteint que si l'ensemble des acteurs concernés et la population y adhèrent, que le non respect des actions réglementaires qui fixent des obligations soit sanctionné et que des incitations financières accompagnent les mesures les plus coûteuses.

L'aspect financier :

Constitué d'aides et de fonds extérieurs non quantifiés, le financement (annuel ou quinquennal) du projet n'a pas été fixé précisément.

Avis de la C.E.

En l'absence de financement précis et programmé, la commission s'interroge sur la réussite et la pérennité du plan.

L'aspect sanitaire :

La réduction de la pollution atmosphérique et, en particulier, la diminution des niveaux de particules fines dans l'air sont sensés avoir un effet bénéfique sur la santé publique.

Avis de la C.E.

L'impact sanitaire du projet, s'il remplit son objectif, n'est pas à démontrer.

L'aspect social :

Une perte éventuelle de productivité, liée à l'application de certaines mesures du plan et la situation géographique de la région, est dénoncée par certains acteurs économiques.

Avis de la C.E.

En l'absence de chiffrage, l'intérêt général du projet et, en particulier, son impact sur la santé doivent primer.

IV – Conclusion sur l'analyse du projet

Bien que certaines difficultés d'application évoquées supra résultent de l'analyse, celles-ci ne sont pas de nature à remettre en cause le projet de Plan de Protection de l'Atmosphère de la région Nord – Pas-de-Calais, la commission d'enquête se prononce en faveur de sa mise en œuvre.

Conclusions

A l'issue d'une enquête ayant duré 51 jours:

- Vu le code de l'environnement et notamment ses articles L.123-1 à L.123-19, L.222-4 à L.222-7, R.123-1 à R.123-27, R.221-1 à R.221-15 et R.222-13 à R.222-36 ;
- Vu le décret n° 2204-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, notamment son article 45 ;

- Vu la circulaire ministérielle du 12 août 2002 relative à l'élaboration des plans de protection de l'atmosphère ;
- Vu le dossier portant le projet d'élaboration du Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA) du Nord-Pas-de-Calais sur l'ensemble du territoire de la région Nord-Pas-de-Calais, présenté par la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) du Nord-Pas-de-Calais ;
- Vu le dossier ayant pour projet de ramener sur le territoire du Nord-Pas-de-Calais, la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes de qualité de l'air mentionnés à l'article L.221-1 et L.222-1 (2^{ème} du I) du code de l'environnement ;
- Vu les avis favorables des conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) du Nord et du Pas-de-Calais dans leurs séances respectives des 16 avril 2013 et 02 mai 2013 ;
- Vu les avis d'organes délibérants des communes concernées, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements du Nord et du Pas-de-Calais ;
- Vu les listes départementales d'aptitudes aux fonctions de commissaire enquêteur des départements du Nord et du Pas-de-Calais ;
- Vu la décision n° E13000224/59 du 19 septembre 2013 par laquelle Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Lille a constitué la commission d'enquête destinée à prendre en charge l'enquête sus mentionnée ;
- Vu l'arrêté inter préfectoral des préfets du Nord et du Pas-de-Calais, daté du 1^{er} octobre 2013 prescrivant l'ouverture de la présente enquête du mercredi 23 octobre au mercredi 27 novembre 2013 ;
- Vu la décision de prolongation de l'enquête pour la période du jeudi 13 novembre au jeudi 12 décembre 2013, prise par le président de la commission d'enquête, le 20 novembre 2013 ;
- Vu le déroulement de l'enquête qui s'est tenue du 23 octobre au 12 décembre 2013 ;
- Vu les investigations de la commission d'enquête ;
- Vu les observations du public collectées au cours de l'enquête, de celles de la commission d'enquête et les courrier et procès-verbal de remise des observations à la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, le 18 décembre 2013 ;
- Vu le mémoire en réponse de Monsieur le Directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement Nord-Pas-de-Calais, transmis au président de la commission d'enquête le 27 décembre 2013 ;
- Vu les avis de la commission d'enquête et les conclusions de l'analyse de la commission d'enquête.

La commission d'enquête :

Considérant que le déroulement de l'enquête a été réalisé dans les conditions prescrites par l'arrêté inter préfectoral ;

Considérant que les documents contenus dans les dossiers soumis à l'enquête publique étaient complets et conformes à la réglementation ;

Considérant que les dossiers ont permis aux populations de disposer d'une information complète et détaillée sur le projet d'élaboration du Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA) du Nord-Pas-de-Calais sur l'ensemble du territoire de la région Nord-Pas-de-Calais, présenté par la DREAL ;

Considérant que les conditions de mise à disposition des dossiers d'enquête ont permis au public d'en prendre connaissance, aux jours et heures d'ouvertures normales des bureaux, en préfectures et

sous-préfectures des départements du Nord et du Pas-de-Calais, malgré les contraintes inhérentes à ces lieux de consultation ;

Considérant que les publicités légales de l'annonce de l'enquête ont été réalisées conformément à la réglementation ;

Considérant que le public avait accès à l'intégralité du dossier sans nécessité de déplacement, sur les sites internet des Préfectures du Nord et du Pas-de-Calais et de la DREAL ;

Considérant que le public avait la possibilité d'émettre des observations par internet sur un site dédié au PPA ;

Considérant que le droit à la santé est un droit reconnu par les instances internationales, européennes et nationales ;

Considérant que le projet de PPA, soumis à la présente enquête publique, s'inscrit dans le cadre des dispositions imposées aux États membres de l'Union européenne concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air. Le plan vise à améliorer les conditions sanitaires de la population en réduisant, à la source, les émissions de polluants atmosphériques.

Considérant que l'amélioration de la qualité de l'air constitue un véritable enjeu de santé publique. Ainsi la diminution des émissions de particules fines et d'une manière générale des pollutions atmosphériques, quelles que soient leurs sources, permettrait d'augmenter l'espérance de vie et de réduire considérablement les frais de santé.

Considérant qu'il apparait incontestable aujourd'hui qu'une mauvaise qualité de l'air a des répercussions graves et certaines sur la santé d'un certains nombres de citoyens ;

Considérant qu'il a lieu de mettre en œuvre des mesures adéquates propres à diminuer l'impact de l'activité humaine sur la qualité de l'air ;

Considérant que le présent projet de PPA est susceptible, par des mesures réglementaires et d'accompagnement, d'améliorer la qualité de l'air dans le N/P-D-C ;

Considérant que les contraintes réglementaires, qui pèseront sur les entreprises, le transport, les collectivités et les particuliers, ne sont pas exorbitantes vis-à-vis du mieux être collectif attendu de ces contraintes ;

Considérant que le PPA développe un plan d'actions concrètes, qu'il s'inscrit dans la durée et qu'il complète à l'échelle régionale des actions d'envergure prises au niveau national et européen ;

Considérant que c'est un outil juridique et de planification d'actions ambitieuses qui fixe trois objectifs fondamentaux : assurer une qualité de l'air conforme aux objectifs réglementaires, protéger la santé publique et préserver la qualité de vie ;

La commission d'enquête constate que :

Le projet de plan de protection de l'atmosphère est parfaitement compatible avec le schéma régional sur le climat, l'air et l'énergie (SRCAE) élaboré en 2012, approuvé en 2013.

Le plan s'inscrit dans la stratégie du comité interministériel pour la qualité de l'air (CIQA) qui travaille depuis 2012, conjointement avec les collectivités locales, à l'élaboration de solutions concrètes et durables afin d'améliorer la qualité de l'air en particulier dans le domaine des transports.

De même, ce projet s'inscrit dans les objectifs du plan régional Santé-Environnement (PRSE) qui est la déclinaison du plan national Santé-Environnement (2010-2013), fiche d'action N° 4.

D'une manière générale, les objectifs poursuivis par le PPA vont dans le bon sens mais force est de reconnaître que ses objectifs, très ambitieux à ce stade de l'élaboration du PPA, ne pourront être

atteints qu'à partir d'une forte implication des différentes parties prenantes et donc d'une réelle volonté politique, quel que soit son niveau, car il s'agit d'une responsabilité collective qui nécessite la mobilisation - notamment financière - de tous les acteurs publics et privés. La commission a en effet conscience que la question du financement reste un point important pour la mise en œuvre et la pérennité du PPA.

Pour ces motifs :

La commission d'enquête émet un avis FAVORABLE, à l'unanimité, sur le projet de Plan de Prévention de l'Atmosphère de la région Nord-Pas-de-Calais, déposé par la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Cet avis est assorti des recommandations suivantes :

Recommandations

01 : La réussite de ce plan repose sur des comportements et des actions individuelles. Les autorités responsables de la mise en œuvre, du suivi et de la révision du présent projet devront faire preuve d'une attention particulière à la sensibilisation, l'information et la participation des différents acteurs concernés.

02 : Tant le dossier que les remarques de la commission ont relevé l'imprécision ou le manque d'un certain nombre d'éléments. Les études complémentaires devront être menées dès l'adoption du projet, notamment en ce qui concerne l'origine et les flux géographiques des pollutions. A cet égard, malgré sa complexité, une attention particulière sera accordée au trafic maritime.

03 : Un bilan des moyens financiers devra être réalisé dissociant les aides existantes de celles, le cas échéant, à créer. Une étude concernant les aides existantes et à venir devra être menée pour apprécier dans quelle mesure elles pourront être mises en cohérence, voire en priorité, avec les actions du présent projet.

04 : A l'instar des PDU et autres documents de planification, le plan régional pour une agriculture durable devra être compatible avec le PPA.

05 : Une étude complémentaire devra être conduite concernant les émissions des engins de chantier de toutes natures.

06 : Les engagements prévus dans les réponses de la DREAL devront être confirmées lors de la rédaction finale pour l'ensemble des sources émettrices de pollution.

Fait à Lille, le 13 janvier 2014,

La commission d'enquête :

Jean-Paul HEMERY
Président

Serge THELIEZ
Membre

Pierre GUILLEMANT
Membre

Jean-Marie JACOBUS
Membre

Jean-Marie DUMONT
Membre