

Préfecture du Loiret

ENQUETE PUBLIQUE

**Relative au Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA)
de
l'Agglomération Orléanaise
(deuxième révision)**

II – AVIS ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION D'ENQUETE



SOMMAIRE

I. – Le projet de Plan de Protection de l'Atmosphère PPA 3	Page 3
II. – Déroulement de l'enquête publique	Page 3
III. – Evaluation des actions du PPA 3	Page 4
IV. – Observations du public	Page 6
V. - Avis motivé de la commission d'enquête	Page 7

Source image page de couverture :

dossier d'information Orléans Métropole

I. – Le projet de Plan de Protection de l'Atmosphère PPA 3

La réglementation de l'Union Européenne, traduite dans le droit français par les articles L.222-4 à L222-7 et R222-13 à R 222-36 du code de l'environnement, impose aux agglomérations de plus de 250 000 habitants, ou présentant un risque particulier de dépassement de pics de pollution, d'élaborer puis de réviser un Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA).

Pour l'agglomération d'Orléans, le projet de PPA soumis à l'enquête est le troisième et concerne la période de 2019 à 2030, après un bilan de la situation existante réalisé récemment.

Ce bilan est plutôt positif. Mais d'une part, il s'agit de prendre en compte les nouvelles valeurs de l'Organisation Mondiale de la Santé et, d'autre part il est nécessaire de poursuivre les efforts engagés depuis l'adoption du PPA initial en 2006 sous la forme de 17 actions :

- 4 dans le secteur résidentiel/ tertiaire,
- 6 associées à la mobilité,
- 4 aux activités économiques,
- 3 concernent les mesures et observations.

Ces actions sont pilotées par la Métropole d'Orléans, la Préfecture du Loiret, la DREAL et des organisations professionnelles.

Le projet couvre entièrement la superficie de la Métropole d'Orléans, soit 22 communes. La population concernée directement est de 288 229 habitants (source INSEE 2019) diversement répartis sur le territoire.

II. – Déroulement de l'enquête publique

Par décision n° E23000040/45, du 23 mars 2023, Madame la Présidente Déléguée du Tribunal Administratif d'Orléans a désigné les membres de la commission d'enquête :

- Christian MOHEN, président,
- Pierre TONNELLE, membre,
- Hugues ROL, membre.

Une réunion s'est tenue, le 13 avril 2023, à la Direction Départementale de la Protection des Populations (DDPP), à Orléans, avec Mesdames DUBOIS et DIA de cette direction et Monsieur BOILE de la DREAL, concepteur du dossier.

Celui-ci a présenté l'ensemble du projet : les plans antérieurs et les objectifs du nouveau PPA. Puis, ont été examinés les détails du futur arrêté préfectoral dont le nombre et les dates des permanences à tenir. Il a été convenu d'organiser l'enquête du 5 juin 2023, à 9h00, au 6 juillet 2023 à 12h00, soit 32 jours consécutifs.

Il a été fixé 9 permanences, pour tenir compte des particularités des différentes communes tout en assurant une relative diversité dans les horaires durant lesquels la commission se rendrait disponible pour assurer l'accueil du public.

Les permanences se sont déroulées selon le calendrier suivant :

lieux	horaires
Saint Jean de la Ruelle	Lundi 5 juin 2023 – 9 h 00 à 12 h 00
Olivet	Jeudi 8 juin 2023 – 14 h 00 à 17 h 00
Saran	Mardi 13 juin 2023 – 9 h 00 à 12 h 00
Saint Jean de Braye	Samedi 17 juin 2023 – 9 h 00 à 12 h 00
Chécy	Mercredi 21 juin 2023 – 14 h 00 à 17 h 00
Orléans – La Source	Samedi 24 juin 2023 – 9 h 00 à 12 h 00
Orléans – Centre	Mardi 27 juin 2023 – 14 h 00 à 17 h 00
Fleury les Aubrais	Lundi 3 juillet 2023 – 14 h 00 à 17 h 00
Préfecture – DDPP du Loiret	Jeudi 6 juillet 2023 – 9 h 00 à 12 h 00

Pendant toute la durée de l'enquête, chacun a pu déposer sa contribution soit dans chacune des 22 mairies, où un registre avait été déposé, soit sur un site internet dédié. Le dossier était consultable dans les mêmes conditions. Les commissaires enquêteurs se sont tenus à la disposition du public lors des permanences.

Au total, 10 contributions sont parvenues, soit par mention sur l'un des registres, soit par courrier, soit encore par envoi sur le site dématérialisé de la DDPP.

Il y a lieu de noter le bon accueil dans chaque commune et le déroulement serein de cette enquête.

III. – Evaluation des actions du PPA 3

Le tableau de la page suivante permet d'identifier les différents secteurs humains à l'origine de phénomènes de pollution atmosphérique et d'en mesurer l'importance relative

Polluants Composant l'indice ATMO	Résidentiel	Transports routiers	Activités Industrielles	Agriculture	Autres
<i>Ozone</i>	Polluant « secondaire » généré par la combinaison des autres polluants				
<i>Dioxyde d'azote</i>	7 %	59 %	12 %	2 %	20 % <i>Energie : 12 % Tertiaire : 6 %</i>
<i>PM10</i>	44 %	19 %	29 %	5 %	3 %
<i>PM2.5</i>	55 %	17 %	24 %	2 %	2 %
<i>Dioxyde de souffre</i>	24 %	3 %	39 %	2 %	32 % <i>Energie : 16 % Tertiaire : 16 %</i>

Autres polluants	Résidentiel	Transports routiers	Activités Industrielles	Agriculture	Autres
<i>Monoxyde de carbone</i>	71 %	21 %	5 %	1 %	2 %
<i>Benzène</i>	76 %	17 %	3 %	1 %	3 %
<i>Plomb</i>	11 %	73 %	3 %	1 %	12 %
<i>Arsenic</i>	31 %	51 %	9 %	4 %	5 %
<i>Cadmium</i>	14 %	12 %	4 %	2 %	68 % <i>Energie : 68 %</i>
<i>Nickel</i>	34 %	30 %	8 %	4 %	24 % <i>Energie : 19 % Tertiaire : 5 %</i>
<i>HAP</i>	56 %	37 %	5 %	1 %	1 %

	Secteurs à l'origine de + de 50 % des émissions		Secteurs à l'origine de 20 à 49 % des émissions
	Secteurs à l'origine de 10 à 19 % des émissions		Secteurs à l'origine de - de 9 % des émissions

Les objectifs et actions envisagées dans le projet de PPA 3 découlent de ce constat et peuvent être résumés comme suit :

Polluant	NOx	PM _{2,5}	COVnm
Objectif PREPA 2019/2030	- 42 %	- 43 %	- 20 %
2008/2030	- 66 %	- 55 %	- 47 %

La finalité de ces dispositions reste bien la réduction maximum du risque exposition de la population aux polluants atmosphériques. En ce sens, les objectifs du PPA III doivent s'inscrire dans la recherche d'une exposition de ces populations sous les valeurs limites qui résulteront des nouvelles recommandations de l'Office Mondial de la Santé.

Ces valeurs guide publiées en 2021, lorsqu'elles seront appliquées replaceront la Métropole (comme toute la Région Centre-Val de Loire) en situation de dépassement pour le NO₂, les PM₁₀ et les PM_{2,5} ce qui nécessitera après publication de la nouvelle Directive Européenne sur l'air ambiant l'ajustement en conséquence des objectifs du Plan de Protection de l'Atmosphère.

Valeurs guide de l'OMS (en $\mu\text{g}/\text{m}^3$) *	NO ₂	PM _{2,5}	PM ₁₀
2005 (valeurs réglementaires à ce jour)	40	10	20
2021 (valeurs recommandées)	10	5	10

*** Les valeurs guides de l'OMS n'ont pas de caractère réglementaire et ne deviendront applicables que si elles sont intégrées à la Directive Européenne sur l'air ambiant et transcrites dans le Code de l'Environnement**

Les domaines visés au travers des 17 actions portées par le PPA III sont les suivants :

- Accompagner la rénovation énergétique des bâtiments et habitations,
- Accompagner le changement massif des équipements de chauffage en favorisant les pompes à chaleur et la biomasse,
- Réglementer l'utilisation des appareils de chauffage au bois,
- Sensibiliser les alternatives au brûlage des déchets verts avec la logique de retour au sol (compostage, paillage ...) et interdiction de leur brûlage,
- Mettre en place une Zone de Faible Emission (ZFE) sur la Métropole d'Orléans, mettre en place la circulation différenciée en cas de pic de pollution et déployer des bornes de recharge électriques et autres infrastructures d'avitaillement propres,
- Mettre en œuvre le Plan Vélo Métropolitain,
- Développer les actions de sensibilisation autour des mobilités durables et améliorer l'attractivité du réseau de transport et des services de mobilité,
- Limiter les émissions des principaux émetteurs industriels,
- Limiter les émissions de COV des petites entreprises,
- Mieux connaître et limiter les émissions de petites chaufferies (entre 400 kW et 1 MW),
- Favoriser les chantiers propres,
- Observer les polluants émergents, comme les particules ultrafines,
- Connaître le parc d'appareils de chauffage au bois,
- Evaluer des concentrations de NO₂ en proximité du trafic routier sur le territoire de la Métropole d'Orléans.

IV. – Observations du public

La faible participation du public constitue une caractéristique essentielle de cette enquête. En particulier, la commission d'enquête a noté l'absence de réaction des associations de défense de l'environnement. Il en est de même pour les associations d'usagers.

Cet état de fait résulte sans doute en partie de l'information discrète, bien que réglementaire. Malgré un article très explicatif dans le journal local et sur le site d'Orléans Métropole, cette tendance ne s'est pas inversée durant l'enquête publique.

Les préoccupations environnementales sont en progression dans l'opinion publique depuis une quinzaine d'année. Un récent sondage sur « l'humeur écologique » des Français réalisé par ODOXA (du 16 au 24 mai 2023) à la demande de la Fondation pour la Nature et l'Homme indique que 7 français sur 10 ressentent les effets du changement climatique qui n'est plus aujourd'hui, un problème « théorique ».

Le même sondage indique que la première nuisance qui impacte la qualité de vie du citoyen ce sont toutes les formes de pollution dont la pollution de l'air ambiant. Face à des phénomènes récurrents (canicule, inondations, etc...) les français se sentent parfois impuissants et anxieux, peut-être lassés par des discours, trop souvent, alarmistes mais apportant peu de solutions susceptibles d'impacter positivement leur quotidien.

Ce n'est sans doute pas un hasard si globalement les remarques principales recueillies au cours de l'enquête publique visent la création de ZFE. Cette création semble perçue, non pas comme un outil permettant d'améliorer la qualité de l'air, mais au contraire comme une nouvelle contrainte qui risque de pénaliser les ménages les plus faibles.

En second lieu, il est souhaité qu'une véritable politique en faveur de l'utilisation du vélo soit engagée dans l'agglomération orléanaise. Mais ces observations visent avant tout la sécurisation des déplacements des utilisateurs, vis à vis des autres usagers du domaine public en occultant partiellement l'aspect amélioration de l'environnement.

Ces deux constats mettent en évidence l'immense décalage qui peut exister entre des dispositions fixées par un plan intégré à un dispositif réglementaire cohérent et la réalité du quotidien perçue par le citoyen.

Aujourd'hui, la première problématique pour susciter l'adhésion effective de la population à l'ensemble des dispositions portées par le Plan de Protection de l'Atmosphère semble être la gestion de la communication. Celle-ci ne peut se limiter à des informations ponctuelles. Elle se doit d'être permanente, construite autour des objectifs du PPA mais également autour des préoccupations quotidiennes des populations.

Dans cette perspective, la commission d'enquête considère qu'il appartient à la puissance publique de porter et coordonner, tout au long du prochain PPA, les initiatives permettant de relancer une dynamique nouvelle. Seul, le renforcement des actions de communication est susceptible, à défaut de créer une véritable adhésion, de « réveiller » l'intérêt du public et des acteurs de la vie locale, autour des objectifs et actions du PPA.

V. – Avis motivé de la commission d'enquête

Le Plan de Protection de l'Atmosphère est régi par des dispositions qui relèvent de réglementations fixées au niveau national, voire au-delà. En effet, certaines des dispositions devant être mises en œuvre relèvent, entre autres, de directives européennes et s'appuient sur des recommandations fixées par l'Organisation Mondiale de la Santé.

C'est en application de telles dispositions que le PPA de l'agglomération d'Orléans intègre plusieurs actions induites par la loi « Climat et Résilience » de 2021. C'est le cas notamment pour ce qui concerne les mesures visant à limiter l'usage du chauffage au bois dans le secteur résidentiel ou des restrictions de circulation dans certains secteurs qui s'imposeront aux populations du fait de la création des zones à faible émission (ZFE).

Les actions définies au PPA dans ce but relèvent de l'application de règles nationales et l'autorité administrative en charge de l'élaboration du PPA ne saurait y déroger sans mettre en péril la sécurité juridique de ce plan.

Il en serait de même si des mesures portées par le PPA s'avéraient être inapplicables. Ainsi, si l'évocation du ferroutage pour limiter la circulation des poids lourds autour de l'agglomération reste une proposition cohérente, l'application d'une telle disposition, pour être efficace, ne peut se gérer que sur un territoire dépassant largement les limites du périmètre défini pour le PPA.

Par contre, la commission d'enquête relève l'intégration, à juste titre, dans le projet de Plan de Protection de l'Atmosphère de plusieurs dispositions qui relèvent d'actions locales qui contribuent déjà à lutter contre les effets de la pollution de l'air ambiant. C'est le cas notamment du plan vélo, du schéma visant la multiplication des bornes électriques, ou de l'amélioration du réseau de transports collectifs.

La plupart de ces actions relèvent de la compétence de la Métropole d'Orléans qui se révèle être, dans plusieurs domaines qui touchent au quotidien des populations, un acteur majeur de la mise en place du prochain PPA.

La commission d'enquête considère que d'autres acteurs pourraient également être mobilisés autour d'actions susceptibles d'avoir un impact direct ou indirect sur la qualité de l'air au travers de différents programmes pouvant compléter le PPA III ou pouvant être intégrés lors de la révision de celui-ci. La prochaine révision interviendra nécessairement assez rapidement compte tenu des évolutions réglementaires à venir. En conséquence, il paraît souhaitable d'anticiper dès à présent l'étude des conditions dans lesquelles certaines mesures peuvent être engagées avec l'appui de nouveaux partenaires.

Les communes sont ainsi concernées, notamment pour tout ce qui concerne des actions de verdissement des centres-villes et plus particulièrement la re-végétalisation des espaces dans les écoles situées à proximité des grands axes de circulation. Pour mémoire, les données communiquées par LIG'AIR font état de la persistance de 33 établissements « sensibles » sur le territoire de la Métropole. Plusieurs établissements scolaires (écoles maternelles et primaires) sont identifiés comme étant « sensibles » par rapport aux problématiques liées à la pollution de l'air. Ce constat ne peut que s'aggraver dans les années à venir, si les seuils de tolérance (moyennes annuelles) du NO₂ sont ramenés de 40 µg/m³ à 10 µg/m³, comme le recommande l'OMS.

Au-delà des objectifs directs portés par le PPA, l'instauration d'un grand plan de restructuration des espaces publics favorisant les espaces verts et plus particulièrement le réaménagement des cours d'école serait sans doute un premier pas vers des solutions pérennes permettant d'améliorer globalement la qualité de l'air autour des écoles tout en anticipant les évolutions réglementaires à venir.

Le PPA porte parmi les actions à poursuivre un objectif qui vise le renforcement des transports en commun. Si la Métropole exerce la compétence « mobilité » sur l'ensemble de son territoire, l'étoile ferroviaire qui dessert les deux gares principales d'Orléans et de Fleury les Aubrais est gérée au-delà de ce périmètre par la Région Centre-Val de Loire pour ce qui concerne la desserte par TER. Deux projets de réouverture de ligne au transport des voyageurs, un temps portés par la Région, semblent être pour l'instant suspendus. La réouverture de ces deux lignes, vers Chartres au Nord et vers Châteauneuf à l'Est, permettrait sans doute de réduire de façon non négligeable les flux journaliers qui convergent vers le cœur de la Métropole dans le cadre des déplacements domicile/lieu de travail. Pour mémoire, l'ouverture de la seconde ligne de tramway en 2012 avait eu un effet significatif sur la densité du trafic routier qui pourrait se renouveler si ces deux lignes étaient effectivement réouvertes au trafic TER.

Sans mésestimer les contraintes, notamment en termes de financement, que peut représenter un tel projet, sa mise en œuvre même à long terme semble relever de l'intérêt général pour les habitants de la Métropole (amélioration de la qualité de l'air et de l'offre de mobilité) mais également à une échelle plus large par une grande partie de la population qui disposerait ainsi d'un mode de déplacement plus performant pour rejoindre la capitale régionale.

Une autre problématique que l'enquête met en évidence, c'est celle de la circulation des poids lourds en transit, que ce soit sur les deux autoroutes A 10 et A 71 ou sur les Tangentielles et plus particulièrement sur celle (RD 2060) qui traverse les communes situées au Nord de la Métropole.

Si les possibilités d'interventions sur la circulation des poids lourds sur les voies de contournement de la Métropole semblent très limitées et relèvent en grande partie de la seule autorité du Préfet, il est des solutions mises en œuvre dans d'autres régions qui pourraient être étudiées. Le réseau autoroutier autour de la Métropole comprend depuis quelques années l'autoroute A 19. Cette infrastructure permet de rejoindre Montargis, et, fait pour partie, double emploi avec la Tangentielle Nord.

Une mesure de limitation du tonnage des véhicules sur cet axe permettrait très certainement le report d'une partie du trafic poids lourds vers l'A19 et contribuerait à décharger le flux permanent qui augmente d'année en année sur la Tangentielle Nord. Pour mémoire, cette disposition mise en œuvre sur une partie du tracé de l'ancienne RN 10 entre Châtellerault et Poitiers a permis le report sur l'A10 d'une part importante du trafic poids lourds et réduit de façon sensible les nuisances (bruit, sécurité des déplacements, pollution de l'air) subies par les habitants des communes riveraines.

Si une telle disposition ne peut aujourd'hui être intégrée dans les actions du PPA, la faisabilité dans des phases ultérieures de ce plan mériterait d'être étudiée dès à présent par les autorités compétentes concernées.

La commission d'enquête souhaite que durant la période de validité du PPA III, une fois celui-ci arrêté, le porteur de projet renforce, au travers des moyens d'évaluation qui sont à sa disposition, toutes les procédures de concertations entre les acteurs concernés afin de permettre l'étude effective des conditions dans lesquelles les différentes mesures énumérées ci-dessus pourraient être intégrées dans les prochains plans de protection de l'atmosphère.

Compte-tenu que la quasi-totalité des avis et remarques recueillis en cours d'enquête sont favorables au projet de PPA de l'agglomération d'Orléans, à l'exception de l'avis émis par la commune de Boigny sur Bionne (très impactée par la présence de la tangentielle),

Compte-tenu de l'avis de l'Autorité Environnementale,

Compte-tenu de l'avis du CODERST

Compte-tenu des réponses apportées aux questions de la commission d'enquête, par le représentant de la DREAL,

Compte-tenu des incertitudes que font peser les évolutions permanentes des dispositifs réglementaires, en particulier celui relatif à la création des ZFE.

Pour mémoire, ce lundi 10 juillet 2023, le gouvernement a présenté les nouvelles données de la qualité de l'air pour 2022 dans les principales agglomérations françaises. A cette occasion, le Ministre de la Transition Ecologique a indiqué que compte tenu des résultats 2022, seules cinq agglomérations (Paris, Marseille, Lyon, Strasbourg et Rouen) restaient dans le calendrier de restriction de la circulation prévu lors du déploiement des ZFE.

Compte tenu des évolutions en cours (recommandations de l'OMS) et annoncées (directive européenne) dans les dispositions cadres qui régissent la gestion des polluants de l'air ambiant et qui vont induire nécessairement une nouvelle révision du Plan de Protection de l'Atmosphère à moyen terme.

Compte-tenu de la pertinence des actions envisagées, qui entrent dans le cadre réglementaire aujourd'hui en cours de validité, et qui sont en conformité avec les documents de niveau supérieur (STRADDET, plan national Chauffage bois, loi climat et résilience, etc...)

Mais, vue la nécessité d'organiser la communication destinée au grand public par tous les acteurs du PPA pour atteindre au mieux les populations tant sur le plan des mesures envisagées que sur les performances obtenues,

Et, à condition que la coordination effective des différentes initiatives locales visant à l'amélioration de la qualité de l'air soit renforcée et pérennisée par les initiatives que pourra prendre dans ce domaine l'autorité administrative et le porteur de projet.

La commission d'enquête émet **un avis favorable** aux dispositions du 3^{ème} Plan de Protection de l'Atmosphère de l'agglomération orléanaise.

Rédigé à Saint Cyr sur Loire, le 4 août 2023,

La Commission d'Enquête :

Christian MOHEN

Pierre TONNELLE

Hugues ROL