

Département de la Gironde

ENQUETE PUBLIQUE

**PROJET DE 3ème PLAN DE PROTECTION DE
L'ATMOSPHERE DE L'AGGLOMERATION BORDELAISE**

- du Lundi 20 novembre au vendredi 20 décembre 2023 inclus-



AVIS ET CONCLUSIONS

Etablis par la commission d'enquête

Président : Christian VIGNACQ

Membres titulaires : Pierre THIERCEAULT, Eva MONDINI, Yves LE CANN
et Laure LAMY DE LA CHAPELLE

Membre suppléant : Carola GUYOT- PHUNG

CONCLUSIONS ET AVIS

Enquête publique plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération bordelaise PPA3 / Arrêté préfectoral du 24 10/ 2023

Page 1 sur 10

CONCLUSIONS ET AVIS

Enquête publique plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération bordelaise PPA3 / Arrêté préfectoral du 24 10/ 2023

ELÉMENTS DE CONTEXTE

L'enquête publique a porté sur le **projet de 3ème Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA) de l'agglomération bordelaise**, à la suite de la mise en révision du précédent plan approuvé en 2012 (le 1^{er} PPA ayant été lui-même approuvé en 2007).

L'article L. 222-4 du code de l'environnement **impose l'élaboration d'un PPA pour les agglomérations de plus de 250 000 habitants**. L'élaboration et la mise en œuvre des PPA incombent à l'Etat et plus particulièrement au préfet de département.

La maîtrise d'ouvrage du PPA3 a été assurée par la Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement (DREAL) Nouvelle-Aquitaine.

L'autorité compétente chargée de l'organisation de l'enquête est le Préfet de la Gironde.

A l'issue de l'enquête publique, le Plan sera soumis à l'approbation du préfet dans le cadre d'un arrêté.

Les objectifs du PPA3 de l'agglomération bordelaise :

Le PPA vise à améliorer la qualité de l'air par la mise en œuvre d'un plan d'actions. Sa finalité est de **diminuer les effets de la pollution atmosphérique sur la santé** des populations et sur l'environnement.

On relèvera que le 2ème PPA, lancé dans un contexte de dépassements récurrents de valeurs limites réglementaires en dioxyde d'azote (NO₂) et particules fines (PM₁₀) et (PM_{2,5}) a permis d'atteindre partiellement les objectifs de réduction des émissions de polluants notamment concernant les oxydes d'azote. **Malgré le respect des seuils réglementaires, il est à noter que les seuils d'information et d'alerte ont été dépassés**, respectivement 38 fois et trois fois, durant les six dernières années, en lien principalement avec les PM₁₀.

Le PPA3 doit viser à poursuivre la diminution de concentration des polluants engagée pour limiter l'impact sanitaire sur la pollution et répondre aux **exigences réglementaires en vigueur de diminution d'émissions de polluants**, tout en anticipant les évolutions réglementaires attendues dans les prochaines années.

Les objectifs qu'il se fixe sont :

- Atteindre la baisse des émissions des polluants visés par le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA), et l'application du Plan National pour un chauffage au bois performant ;
- Faire disparaître les zones modélisées en dépassement de valeurs limites réglementaires actuelles, mais aussi de viser le respect des valeurs recommandées par l'OMS 2030, et ce, en cohérence avec l'échéance 2030 du 3ème PPA.

Le PPA3 prévoit la mise en œuvre de **29 actions qui s'articulent autour de cinq thématiques** : les transports terrestres, l'habitat et la construction, l'agriculture et les espaces verts, les industries et autres activités économiques, ainsi que les transports maritime, fluvial et aérien.

ELÉMENTS DE CONCLUSION

La consultation publique et la participation

La commission d'enquête **relève une très faible participation** au regard des enjeux soulevés par PPA3 et du public concerné (un million d'habitants) : 150 consultations du dossier par internet et une dizaine de contributions recueillies au total. Le nombre de contributions est ainsi **inférieur aux consultations antérieures des PPA1 et PPA2**.

La consultation en phase de « concertation » 2022 avec 3 contributions recueillies aurait dû **constituer une alerte**.

La participation se positionne dans la continuité de la **communication limitée** à la stricte obligation légale, sans volonté d'une information ou participation généralisée : 4 publications réglementaires dans la presse. Le communiqué de presse annoncé n'a jamais été produit. N'aurait-il pas suscité quelque intérêt à ce PPA3 et à cette enquête publique ?

Les communes du territoire ont-elles évalué l'enjeu de cette consultation pour leur territoire en se faisant le relais de cette enquête ? La commission d'enquête n'a pas pu le constater pour la majorité.

Cette absence de participation se retrouve aussi au niveau de la très **faible fréquentation lors des « 20 permanences »**, proposées par la Commission d'enquête, qui ont accueilli 5 visiteurs (dont des représentants de la collectivité hôte).

Dès le premier PPA, le rapport de la commission d'enquête dans sa conclusion recommandait et invitait les services de l'État à diffuser plus largement ce document, après sa validation, auprès des acteurs économiques, des élus et du grand public.

Malheureusement la présente commission d'enquête ne peut que constater l'absence de communication active au stade du Projet PPA3. **Elle ne peut qu'inviter les services de l'Etat à y remédier, en cohérence avec la démarche de « co-construction » du PPA et de « sensibilisation-information » de la majorité des fiches actions proposées au projet. La réussite pour les 29 fiches actions en dépend directement.**

La possibilité pour la commission d'enquête de consulter

La possibilité de consulter des techniciens et sachants aurait permis de répondre à plusieurs questionnements concernant les fiches actions et exposés dans le rapport.

La consultation des **représentants professionnels** concernés par les différentes thématiques abordées dans le dossier (agriculture, habitat, activités économiques, ...) aurait pu éclairer la commission sur les travaux préalables menés dans le cadre du projet, mais également constituer un vecteur de confiance pour la réussite du déploiement des actions du PPA.

De même l'absence d'exploiter la **démarche du « Procès Verbal des Observations au Maître d'Ouvrage »** a empêché cette itération entre le porteur du projet et la commission d'enquête. Le cadrage préalable et les échanges avec l'Autorité organisatrice ont conduit à abandonner cette attente avec à la clé, de nombreuses interrogations restées en suspens.

Le complexe déroulement de la fin de la consultation du public

Bien que l'Arrêté Préfectoral, le courrier d'accompagnement de remise du registre et enfin le courriel de rappel du 20 décembre 2023 de la DDTM, donnaient toutes les conditions de fin de l'enquête aux communes ayant accueilli une permanence de la commission d'enquête, **l'ensemble des registres n'a pu être collationné et traité que le 15 janvier 2024**. Cette date de réception des derniers registres par la commission d'enquête, intervenant donc 26 jours après la fin de la consultation publique, a perturbé d'autant le déroulé de la fin de mission.

L'affichage et information de l'Avis d'enquête sur les 108 communes du territoire du PPA3

Le peu de « retours » des **Certificats d'affichage des communes du périmètre PPA** (au total 29 collectivités, dont les 18 accueillant une permanence ; voir tableau en annexes) **peut inquiéter sur la réalité de mise en œuvre de l'information réglementaire du public**, réalisée localement. Il reviendra à l'Autorité Organisatrice de s'assurer du bon déroulement de cette procédure réglementaire. Notre consultation de l'ensemble des sites numériques des 108 communes du périmètre (pour voir si l'« Avis d'enquête » y était relayé) confirme bien ce **manque de relais de l'information auprès de leurs citoyens**. **En ce sens seules 16 communes y ont participé, par leur site**.

Le dossier du PPA3 mis à l'enquête

Le dossier présenté à l'enquête publique **contient toutes les pièces et informations** y compris les avis des personnes publiques sollicitées, produits avant l'enquête permettant d'apprécier le projet. Un dossier strictement conforme sur la forme et le fond à la législation et la réglementation en vigueur. La commission d'enquête constate cependant l'**absence de restitution d'observations de certains acteurs majeurs comme le conseil départemental ou régional**, pourtant parties prenantes du futur projet de PPA3.

Il a été **mis à disposition du public** dans les locaux des 18 communes ayant accueilli une permanence pendant toute la durée de l'enquête publique soit 31 jours. Il était par ailleurs accessible à l'ensemble du public sur le site internet de la préfecture de la Gironde, sur un poste informatique à la Cité Administrative ainsi que sur le registre dématérialisé créé à cet effet.

Ce dossier, bien que complexe vu le sujet traité, **permettait à un public (plutôt averti) d'apprécier le bilan des PPA antérieurs, les enjeux et obligations réglementaires pour le PPA3 et proposait des « Fiches d'Actions »** relativement synthétiques, regroupées par thématique.

La commission d'enquête s'est fortement investie pour les apprécier afin de laisser l'opportunité au maître d'ouvrage de les enrichir. Elle l'invite à apporter des précisions sur les conditions de mise en œuvre d'une façon générale et à **prendre en compte les retours recueillis afin de faire évoluer de façon pertinente ces fiches actions dans la version à approuver suite à cette consultation**.

Le Résumé Non Technique donnait au « grand public » les moyens d’apprécier l’ensemble de la problématique et d’identifier les actions pouvant le concerner, bien que certaines contributions recueillies auprès de collectivités consultées en amont évoquaient la difficulté d’accès au projet.

L’Avis de l’Autorité Environnementale et les réponses apportées par le Maître d’Ouvrage rédacteur du PPA3 ont éclairé la commission d’enquête sur les choix retenus et leurs incidences environnementales.

Les observations recueillies auprès des Personnes publiques sollicitées au préalable de cette consultation (et pour certaines communes livrées au cours de l’enquête) ont révélé **une nette adhésion au projet de PPA, tout en soulignant des interrogations sur l’acceptabilité et/ou les conditions de mise en œuvre** de certaines actions (ZFE, chauffage au bois, incinération des végétaux, ...). Plusieurs interlocuteurs ont alerté lors de cette consultation sur la nécessité de prévoir des **mesures d’accompagnement des publics les plus fragiles, pour éviter un effet de fracture sociale** (avis de La Brède, Villenave d’Ornon, CdC Montesquieu). Il est également à noter que certains ont regretté l’absence d’action proposée sur le **trafic routier poids lourds**.

La commission d’enquête relève, comme certains contributeurs, qu’aujourd’hui **le réseau de capteurs d’Atmo Nouvelle Aquitaine paraît sous dimensionné** pour tenir compte de l’évolution de la vie économique, démographique et du nouveau périmètre du PPA3 comme de ses enjeux. Ce réseau de mesures semble avoir peu évolué depuis le 1er PPA en termes de nombre de stations notamment (12 pour l’agglomération bordelaise lors du 1er PPA, pour 10 stations dans le cadre du présent PPA). Les stations actuelles, y compris hors agglomération bordelaise, ne paraissent également pas suffisantes pour caractériser les situations d’exposition à une **pollution atmosphérique supérieure aux niveaux critiques fixés par la réglementation pour la végétation et les écosystèmes**.

Les données analytiques connues aujourd’hui corroborent-elles celles retenues comme références dans le dossier d’enquête (certaines données sont de 2016 ou de 2020) ? Plusieurs actions et objectifs identifiés restent conditionnés à des études non encore finalisées conduisant à la réalisation d’actions concrètes. Les résultats présumés de ces études à venir ont-ils été pris en compte dans les différentes hypothèses des simulations ? Les délais pour réaliser ces études préalables permettront-ils d’obtenir les effets escomptés à l’échéance 2030 du PPA3 ?

La commission s’associe à l’Autorité Environnementale lorsqu’elle dresse le **constat que « les actions reposent en grande partie sur des développements déjà prévus ou inscrits dans d’autres cadres. »** L’élaboration du PPA3 aurait pu représenter une **opportunité pour dégager de nouvelles actions**, en cohérence avec les constats dressés dans le diagnostic.

Bien que le PPA3 semble être en mesure d’atteindre ses objectifs selon les simulations présentées, la commission regrette qu’il ne fasse pas preuve de **plus d’ambition**.

En ce qui concerne **l’exposition de la population à la pollution**, le PPA3 **ne permet pas d’éliminer complètement les dépassements de valeurs limites actuelles pour le NO2** (0,005% de la population ne serait pas en zone de conformité à l’horizon 2030, soit 50 personnes). Si on prend en compte les valeurs limites projet de la Commission Européenne, **1% de la population resterait touchée par des dépassements** ce qui représenterait environ **10 000 personnes**. Les conséquences sanitaires pour cette cible identifiée ne sont pas prises en compte, avec des propositions d’actions complémentaires. L’Autorité Environnementale a

soulevé la pertinence de définir et d'évaluer plusieurs scénarios, afin de donner une perspective sur les efforts supplémentaires à réaliser pour atteindre des objectifs plus ambitieux.

Pour la **ZFE, Zone à Faibles Emissions** présentée dans le dossier comme « action emblématique », à l'image de sa place en 1^{ère} fiche action, la commission d'enquête constate **l'absence de déclinaison concrètes des critères** (quel parc concerné ? quel périmètre géographique opérationnel ? quelles échéances ? quels enjeux environnementaux, mais aussi sociaux ?).

La ZFE fait pourtant l'objet de **fortes attentes de la part des contributeurs et collectivités** sollicitées en amont ou lors de l'enquête. Un projet régulièrement citée **dans la presse locale** et dans le contexte médiatique entourant ce projet.

Concernant le **chauffage au bois**, le PPA3 a choisi de privilégier des actions de communication, sensibilisation et accompagnement, préalables à des mesures contraignantes. L'Autorité Environnementale, à laquelle la commission s'associe, a dans son avis proposé de reprendre l'évaluation de la trajectoire de réduction des émissions de PM_{2,5} issues de la combustion du bois, d'identifier dès à présent des mesures contraignantes si cela s'avérait nécessaire pour l'atteinte de l'objectif, et de prévoir un suivi tous les deux ans, avec comme première échéance janvier 2025.

De même, pour ce qui est du **brûlage des déchets verts**, la commission regrette, comme l'Autorité Environnementale, que le PPA se contente d'une stratégie de sensibilisation, sans mesures de contrôle ou sanction des pratiques illégales.

Les apports des contributions du public

Même s'il a été relevé une faible participation, il importe d'examiner **les thématiques abordées des contributions recueillies** auprès des participants à cette consultation.

Pour l'ensemble des contributeurs, le sujet environnemental, tout particulièrement de **la qualité de l'air, constitue une forte préoccupation**. Le PPA3 se propose d'y apporter des réponses. Mais répond-t-il à leurs interrogations spécifiques ?

Nous avons recueilli des préoccupations de proximité (tout particulièrement en regard des activités économiques de type ICPE, du brûlage des végétaux, du trafic routier, ...), en termes de nuisances vécues (ou inquiétudes).

Les contributions soulignent la difficulté pour les documents de planification d'intégrer les **problématiques de compatibilité des zones urbaines entre habitat et activités, voire axes de transport**. Ces interrogations ou conflits potentiels relèvent pour partie de la planification urbaine, en regard de ces enjeux environnementaux.

D'autres interrogations portent sur **les moyens de suivi de la pollution (demande de stations de mesures supplémentaires notamment)**, compréhensibles avec le nouveau périmètre PPA (108 communes) et les enjeux de santé identifiés.

Les observations de la commission d'enquête sur le Projet

La commission d'enquête, commission citoyenne, a aussi pour mission « d'éclairer la décision » qui sera prise à l'issue de la consultation qu'elle a conduite. Aussi apporte-elle

sa contribution au PPA3.

La commission d'enquête exprime le souhait que l'adoption du prochain PPA puisse être **prise en compte dans l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme**. Trois contributions du public concernent cette thématique.

Plusieurs collectivités, dont Bordeaux Métropole, ont attiré l'attention sur la **nécessité d'obtenir des indicateurs plus précis sur les moyens humains et financiers à mobiliser**. Ce constat partagé est commun à l'ensemble des 29 actions proposées.

Par ailleurs, comme l'Autorité Environnementale le souligne, la commission d'enquête, regrettera, concernant **les indicateurs**, que le dossier ne précise pas : les valeurs initiales, ni les valeurs cibles, permettant d'évaluer les résultats des actions aux échéances prévues, en amont du comité du suivi, cité par le maître d'ouvrage dans son mémoire en réponse à l'avis de l'AE.

La commission d'enquête **suggère que les actions identifiées soient définies en termes moins généraux, plus opérationnels et non redondants**. Elle a relevé que pour certaines actions elles se limitent à la simple reconduction de l'existant (« poursuivre »).

Dans cet esprit, il est proposé de définir :

- des sous actions opérationnelles ;
- des indicateurs mesurables, quantifiables, atteignables caractéristiques de la conduite de projet ;
- et surtout d'intégrer les principaux organismes chargés de chacun des sujets pour capitaliser sur les états des lieux déjà connus, afin de faciliter le déploiement des actions au sein des différentes filières concernées. En qualité de chef de projet, le maître d'ouvrage du PPA3 doit coordonner et tirer le meilleur de l'ensemble des parties prenantes du projet pour conduire la réussite du PPA3.

En ce sens, des critères d'évaluation d'atteinte d'objectifs, avec indicateurs de progrès ou de ralentissement, identification et valorisation des facteurs de succès ou inversement introduction de mesures correctives en cours d'exécution seraient bienvenus. Une déclinaison plus fine des calendriers et des points de vigilance intermédiaires en confirmerait le caractère opérationnel. La commission d'enquête a constaté que **les critères pour qualifier l'impact sur la qualité de l'air pour chaque fiche-action** (important/modéré/moindre et quantifiable/non quantifiable) **manquent de précision** et peuvent paraître **contradictoires avec le choix de retenir telle ou telle action** (AGR3, AGR4, AGR5, TMFA1, IAA21, IAA2, ...).

Par ailleurs, la commission relève, comme plusieurs contributeurs qu'**aucune action spécifique n'est proposée concernant la rocade de Bordeaux**. Les cartes présentant la localisation des populations touchées par les dépassements de valeur, produites en réponse à l'avis de l'AE, montrent pourtant bien que les **dépassements sont constatés au niveau des grands axes routiers à fort trafic**. En particulier au niveau des boulevards et de la rocade de Bordeaux, une axe particulièrement caractérisé par un très fort trafic de poids lourds. Des actions auraient pu être imaginées dans le cadre du PPA3.

Sur ce sujet, il est à noter la contribution de la commune de Lormont qui sollicite des actions de régulation des poids lourds aux heures de pointe.

AVIS MOTIVE DE LA COMMISSION

La mise en œuvre du Projet de PPA3, est reconnue par de nombreux partenaires ayant participé à son élaboration, dont les collectivités, du fait des enjeux de santé et des obligations réglementaires actuelles et à venir.

Si l'agglomération bordelaise présente un diagnostic globalement favorable, **des indicateurs (et modélisations) alertent toutefois sur l'obligation de « faire mieux »** et d'engager au plus tôt les actions identifiées.

La commission d'enquête, au regard des enjeux de santé, adhère à cette nécessaire mise en œuvre du PPA3 et son préalable : son approbation.

Des besoins de **précisions pour certaines fiches d'Action**, relevées par les collectivités, le public, ainsi que la commission d'enquête, **devraient toutefois, au préalable, être apportées dans le document à approuver**, à l'issue de cette procédure.

La communication sur le PPA3 et ses « actions » nous paraît le point primordial de son acceptation et de sa compréhension (tant pour le public que les acteurs économiques concernés). La ZFE, le chauffage au bois, le brûlage des déchets verts, concernant directement les habitants du périmètre, sont des sujets invitant à **plus de pédagogie et d'information**.

Pour l'ensemble de ces motifs, détaillées et complétées dans l'analyse par thème du Rapport présenté ci-avant, la commission donne, en toute indépendance et à l'unanimité : un **AVIS FAVORABLE** au **Projet de 3^{ème} Plan de Protection de l'Atmosphère de l'Agglomération Bordelaise**, soumis à la consultation du public du 20 novembre au 20 décembre 2023.

Cet avis est assorti des recommandations suivantes :

- **Doter le dossier PPA d'une 30^{ème} fiche action sur la thématique transversale de la « communication du PPA » ;**
- **Identifier l'opportunité de nouvelles stations Atmo sur le territoire en corrélation avec l'évolutions des enjeux et périmètre ;**
- **Développer la prise en compte par les documents d'urbanisme du trafic poids lourds sur la rocade considérant les incidences constatées sur l'exposition des populations riveraines.**
- **Accompagner les actions ciblant le grand public (ZFE, chauffage au bois) de mesures d'accompagnement pour les publics les plus fragiles, limitant la fracturation sociale.**

Fait à Bordeaux le 23 janvier 2024
Remis le 24 janvier 2024 à DDTM/SPE Bordeaux
Les Commissaires enquêteurs signataires

Christian VIGNACQ, Président de la commission d'enquête



Pierre THIERCEAULT, membre titulaire de la commission d'enquête	
Eva MONDINI, membre titulaire de la commission d'enquête	
Yves LE CANN, membre titulaire de la commission d'enquête	
Laure LAMY DE LA CHAPELLE, membre titulaire de la commission d'enquête	