



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

Décision d’Autorité environnementale, après examen au cas par cas, sur la révision du plan de protection de l’atmosphère (PPA) des Bouches-du-Rhône (13)

n° : F – 093-20-P-0033

Décision du 22 septembre 2020
après examen au cas par cas
en application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement

Le président de la formation d'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable,

Vu la directive n° 2001/42/CE du Parlement Européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et notamment son annexe II ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 122-4, L. 122-5, R. 122-17 et R. 122-18 ;

Vu le décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable ;

Vu le règlement intérieur de la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable adopté le 26 août 2020 ;

Vu la décision prise par la formation d'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable dans sa réunion du 31 mai 2017 portant exercice des délégations prévues à l'article 17 du décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable ;

Vu la demande d'examen au cas par cas n° F-093-20-P-0033 (y compris ses annexes) relative à la révision du plan de protection de l'atmosphère (PPA) des Bouches-du-Rhône (13), l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues de la préfecture des Bouches-du-Rhône le 22 juillet 2020 ;

Vu la décision contentieuse du Conseil d'État du 10 juillet 2020 n° 428409 ;

Vu la consultation du ministre chargé de la santé en date du 10 août 2020 et la réponse reçue le 16 septembre 2020 ;

Considérant les caractéristiques du plan de protection de l'atmosphère (PPA 2013-2018) à réviser :

- qui vise à réduire les risques pour la santé de la population liés à la mauvaise qualité de l'air, à définir 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 (NO₂), étant précisé qu'il n'a pas vocation à traiter de la qualité de l'air intérieur,
- qui comporte trente-sept mesures multisectorielles, dont vingt-trois portent sur le secteur des transports, et des objectifs chiffrés (taux exprimés en pourcentages) de réduction des émissions définis pour les oxydes d'azote, les PM10 et les PM2,5,
- dont la révision :
 - o vise à respecter les seuils réglementaires dans des délais les plus courts possibles et à réduire l'exposition chronique de la population à la pollution de l'air,
 - o vise principalement à ramener les concentrations en dioxyde d'azote (NO₂) sous la valeur limite de 40 µg/m³/an dans le délai le plus court possible et à réduire la pollution chronique pour « améliorer » la santé de la population, en tendant vers les seuils, encore inférieurs, de recommandation de l'OMS, à un niveau qui sera défini « avec l'ensemble des partenaires », et en prévoyant la mobilisation d'un ensemble de partenaires pour la mise en œuvre du PPA,
 - o porte, selon le dossier présenté, « sur l'ensemble des secteurs générant des polluants atmosphériques, au-delà du secteur des transports terrestres », avec des actions traitant des secteurs du transport (maritime, terrestre, et aérien), des activités industrielles et économiques, de la biomasse, de l'habitat et de la mobilisation des partenaires et des citoyens,
 - o intègre, dans son plan d'action, un renforcement du dispositif de surveillance et d'information sur la qualité de l'air, le dossier présenté n'apportant pas de précision sur la nature et l'ampleur de ce renforcement,

- prévoit le renforcement du dispositif de gestion des épisodes de pollution, avec notamment la poursuite du recours à la circulation différenciée et la mise à jour des dispositifs de gestion des épisodes de pollution industrielle au SO₂ ;

Considérant les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées, ainsi que les incidences prévisibles du plan sur l'environnement ou la santé humaine, en particulier :

- la « zone à risques – agglomération » (ZAG) d'Aix-Marseille (périmètre du PPA 2013-2018 en vigueur), qui compte 1 806 835 habitants et qui doit être étendue à l'ensemble de la Métropole Aix-Marseille-Provence, à la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette et à la communauté de communes de la Vallée des Baux Alpilles à l'exception de la commune d'Eygalières dans le cadre de la révision du PPA actuellement en vigueur,
- les Bouches-du-Rhône étant principalement concernées par les pollutions dues aux particules fines (PM), au NO₂ et à l'Ozone (O₃) qui proviennent du transport routier (60 % des émissions d'oxydes d'azote et 32 % des émissions en particules fines en 2017), des secteurs industriels et du secteur résidentiel-tertiaire,
- l'exposition des personnes, très variable selon leur localisation, les zones plus densément peuplées comme les centres villes de Marseille, d'Aix-en-Provence et de Vitrolles correspondant aux baisses les moins rapides de concentration en NO₂ sur la période d'application du PPA en vigueur,
- l'exposition en 2018 de 37 000 personnes à des niveaux de NO₂ dépassant de la limite réglementaire,
- l'exposition de près de 1,6 millions de personnes (85 % de la population) à des concentrations de particules fines supérieures aux seuils de recommandation de l'OMS en 2018, et celle de 673 000 personnes (35 % de la population du périmètre du PPA) au dépassement de la valeur cible européenne sur l'ozone en 2017, avec de fortes variations d'une année sur l'autre (30 % de la population en 2014, 67 % en 2015, 49 % en 2016...),
- étant tenu compte :
 - de la baisse sur la période 2007-2016 de 29 % des émissions totales d'oxydes d'azote et de 39 % des PM10 et PM2,5 grâce aux efforts du secteur industriel, à la mise en application des normes euros et au renouvellement progressif du parc automobile, ce qui permet de respecter les objectifs fixés pour 2020 sur les particules fines mais laisse un effort conséquent à réaliser concernant les oxydes d'azote,
 - de la hausse des concentrations en ozone (+ 3 % entre 2007 et 2017), dont le NO₂ et les COV sont des précurseurs,
 - et de l'absence de respect des normes de qualité de l'air malgré la mise en œuvre d'un premier PPA en 2007, puis d'un second PPA sur la période 2013-2018, avec 37 000 personnes exposées à des dépassements de valeurs limites réglementaires en NO₂ en 2018, malgré une baisse dont le rythme est donc insuffisant,
- le fait, selon le PPA, que la pollution de l'air dans les Bouches-du-Rhône est générée par l'activité industrielle autour de l'étang de Berre, par les pôles urbains (transport et chauffage), et par l'activité maritime et portuaire, avec une contribution prépondérante des transports dans les émissions d'oxyde d'azote (60 %) et de particules fines (32 %),
- étant bien noté qu'il est projeté d'évaluer de façon quantitative, dans le cadre de la révision du PPA, les bénéfices en termes de réduction de polluants des actions projetées, mais que n'est pas explicitée la traduction des évolutions des émissions (actuellement décrites en pourcentages ou masses émises) en incidences sur le nombre de personnes soumises à des dépassements de seuils réglementaires et de seuils de recommandation de l'OMS, ainsi qu'en incidence sur la santé humaine des populations concernées ;

Étant rappelé :

- que l'agglomération de Marseille-Aix est visée par des procédures pour le dépassement des seuils réglementaires et l'insuffisance des plans d'actions mis en œuvre par rapport aux ambitions de la directive 2008/50/CE, la Commission ayant adressé à la France un avis motivé pour non-respect des normes sur les particules fines PM10 en avril 2015, un avis motivé pour le dioxyde d'azote en février 2017, puis la France ayant été condamnée par la Cour de justice de l'Union Européenne dans un arrêt rendu le 24 octobre 2019 pour manquement aux obligations de la directive 2008/50/CE en raison du dépassement de manière systématique et persistante de la valeur limite annuelle pour le NO₂ depuis 2010,

- que le Conseil d'État, par l'arrêt du 12 juillet 2017, a enjoint à l'État de prendre les mesures nécessaires d'ici le 31 mars 2018 pour le respect le plus rapidement possible des normes sanitaires européennes et des seuils, puis qu'il a condamné l'État par la décision contentieuse du 10 juillet 2020 susvisée à une astreinte de 10 millions d'euros par semestre après avoir constaté que « *le Gouvernement n'a toujours pas pris les mesures demandées pour réduire la pollution de l'air dans 8 zones en France* » dont Marseille-Aix pour la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et pour les concentrations en dioxyde d'azote,
- que le PPA actuellement en vigueur fixe des objectifs qui n'ont pu être atteints, en particulier concernant dioxyde d'azote, les causes évoquées dépendant au moins en partie du PPA et des choix qu'il porte (augmentation générale du trafic, gains technologiques sur les véhicules constatés inférieurs aux gains escomptés, etc.), ou encore sur les émissions de particules fines de certains secteurs (chauffage, agriculture, etc.),
- que le PPA révisé doit comprendre, selon le Conseil d'État dans sa décision susmentionnée, « *une série de mesures suffisamment précises et détaillées ainsi que des modélisations crédibles de leur impact permettant d'escompter un respect des valeurs limites de concentration en dioxyde d'azote NO₂ et en particules fines PM10* »,
- qu'il est donc attendu du PPA révisé que la portée des mesures adoptées soit adaptée à ses objectifs et qu'il fasse l'objet d'un dispositif de suivi approprié incluant des mesures rectificatives en cas d'écart à la trajectoire prévue,
- que la réalisation d'une évaluation environnementale permet d'analyser les effets sur l'environnement et la santé humaine des différents choix à retenir dans la révision du PPA, notamment sur les actions concernant les vols aériens, les possibilités de reports modaux pour répondre aux divers besoins en déplacements, et le secteur résidentiel ;

Étant par ailleurs souligné que l'évaluation environnementale de la révision du PPA doit établir la pertinence des objectifs fixés en termes de santé, notamment mesurée par l'évolution de l'espérance de vie, et également vérifier si les mesures prévues permettent d'atteindre ces objectifs, ce qui constitue un enjeu important au vu des risques sanitaires pour la population dus à la pollution de l'air, l'atteinte des valeurs limites européennes ne suffisant pas à assurer un air sain à tous les habitants ;

Concluant que, au vu des informations fournies par la personne publique responsable, des éléments évoqués ci-avant et des informations et contributions portées le cas échéant à la connaissance de l'Autorité environnementale à la date de la présente décision, l'absence ou la réduction suffisante des incidences notables négatives sur l'environnement et sur la santé humaine au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 susvisée de la révision du plan de protection de l'atmosphère (PPA) des Bouches-du-Rhône (13) n'est pas démontrée ;

Décide :

Article 1^{er}

En application de la section deux du chapitre II du titre II du livre premier du code de l'environnement, et sur la base des informations fournies par la personne publique responsable, la révision du plan de protection de l'atmosphère (PPA) des Bouches-du-Rhône (13), n° F-093-20-P-0033, présentée par la préfecture des Bouches-du-Rhône, est soumise à évaluation environnementale.

Les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de cette évaluation environnementale sont ceux explicités dans les motivations de la présente décision. Ils visent à démontrer que les actions du PPA révisé en faveur de la diminution de la pollution et l'amélioration de la santé humaine sont suffisantes et proportionnées pour atteindre les objectifs qu'il se fixe, en particulier de tendre vers les seuils recommandés par l'OMS. Ils concernent notamment :

- l'évaluation quantitative des incidences sanitaires de la pollution de l'air sur la population (nombre de personnes soumises aux dépassements des seuils réglementaires, des seuils de recommandation de l'OMS, et conséquences sanitaires et sur l'espérance de vie) et leur évolution, selon les mesures prévues,

- la justification des choix réalisés, en particulier en étudiant l'état des lieux, les actions déjà mises en place et leur retour d'expérience, et les choix réalisés dans le PPA révisé, son suivi et la prise en compte de ce suivi pour atteindre les objectifs fixés,
- la prise en compte des autres plans et programmes avec lesquels le PPA s'articule qui doit permettre, selon les cas, de démontrer la réalité de la prise en compte, de la compatibilité ou de l'articulation, en particulier avec le plan climat, air, énergie territorial et le plan de déplacements urbains de la métropole Aix-Marseille-Provence, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, le plan régional d'agriculture durable, le schéma régional biomasse, et le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

Ces objectifs s'expriment sans préjudice de l'obligation pour la personne publique responsable de respecter le contenu de l'évaluation environnementale telle que prévue par l'article R. 122-20 du code de l'environnement.

Article 2

La présente décision ne dispense pas du respect des obligations auxquelles le plan présenté peut être soumis par ailleurs.

Elle ne dispense pas les éventuels projets permis par ce plan des autorisations administratives ou procédures auxquelles ils sont soumis.

Article 3

La présente décision sera publiée sur le site Internet de la formation d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable. Cette décision doit également figurer dans le dossier d'enquête publique ou le cas échéant de mise à disposition du public (article L. 123-19).

Fait à La Défense, le 22 septembre 2020,

Le président de la formation d'autorité environnementale du
Conseil général de l'environnement et du développement durable,



Philippe LEDENVIC

Voies et délais de recours

La présente décision peut faire l'objet d'un recours gracieux formé dans un délai de deux mois à compter de sa notification ou de sa mise en ligne sur internet.

Lorsqu'elle soumet un projet à évaluation environnementale, la présente décision peut également faire l'objet d'un recours contentieux formé dans les mêmes conditions. Sous peine d'irrecevabilité de ce recours, un recours administratif préalable est obligatoire (RAPO) conformément aux dispositions du IV de l'article R. 122-18 du code de l'environnement. Ce recours suspend le délai du recours contentieux.

Le recours gracieux ou le RAPO doit être adressé à :

Monsieur le président de l'Autorité environnementale
Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
Conseil général de l'Environnement et du Développement durable
Autorité environnementale
92055 La Défense CEDEX

Le recours contentieux doit être formé dans un délai de deux mois à compter du rejet du RAPO. Il doit être adressé à :

Monsieur le président du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise
2-4 Boulevard de l'Hautil
BP 30 322
95 027 Cergy-Pontoise CEDEX

La décision dispensant d'évaluation environnementale rendue au titre de l'examen au cas par cas ne constitue pas une décision faisant grief mais un acte préparatoire ; elle ne peut faire l'objet d'un recours contentieux direct, qu'il soit administratif, préalable au contentieux et suspensif du délai de recours contentieux, ou contentieux. Comme tout acte préparatoire, elle est susceptible d'être contestée à l'occasion d'un recours dirigé contre la décision ou l'acte autorisant, approuvant ou adoptant le plan, schéma, programme ou document de planification.