

Avis de l'État
sur le plan d'amélioration de la qualité de l'air (PAQA)
du PCAET du Grand Périgueux

1. Contexte réglementaire du plan d'amélioration de la qualité de l'air (PAQA) du PCAET du Grand Périgueux

L'article 85 de la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) a renforcé le volet « air » des plans climat-air-énergie territorialisés (PCAET) en y introduisant un plan d'action de réduction des émissions de polluants atmosphériques, contenant des obligations de moyens et de résultats. Ces éléments sont codifiés au 3° du II de l'article L. 229-26 du code de l'environnement.

Tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 100 000 habitants sont concernés. C'est le cas du Grand Périgueux avec environ 104 000 habitants répartis dans 33 communes. L'obligation porte par ailleurs sur tous les territoires soumis à PCAET et couverts en tout ou partie par un plan de protection de l'atmosphère.

Le PAQA doit atteindre des objectifs territoriaux biennaux de réduction des émissions de polluants atmosphériques au moins aussi exigeants que ceux prévus au niveau national. Il comporte une étude qui doit permettre de conclure sur l'éventuelle nécessité de créer, sur tout ou partie du territoire concerné, une ou plusieurs zones à faibles émissions mobilité.

La loi « Climat et résilience » appelle de plus à mettre en œuvre nécessairement une ou des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) avant le 31 décembre 2024 pour les agglomérations de plus de 150.000 habitants. Le Grand Périgueux n'est pas tenu par cette obligation.

Ce plan prévoit également les solutions à mettre en œuvre en termes d'amélioration de la qualité de l'air et de diminution de l'exposition chronique des établissements recevant les publics les plus sensibles à la pollution atmosphérique.

Le PCAET du Grand Périgueux a été adopté le 28 novembre 2019, avant la loi d'orientation des mobilités du 26 décembre 2019.

Le renforcement du volet « air » du PCAET appelle à suivre la même procédure de validation que lors de l'élaboration d'un PCAET. L'actuel PAQA fait alors l'objet d'un avis de l'État, de l'autorité environnementale et de la Région, puis est soumis à consultation du public par voie électronique, avant son adoption par la collectivité.

Le présent avis porte uniquement sur le PAQA et non sur l'intégralité du plan climat air énergie (PCAET) du Grand Périgueux, qui a déjà fait l'objet d'un avis émis le 26 avril 2019.

2. Observations sur le contenu du PAQA

Le droit européen, en particulier l'annexe XV de la directive 2008/50, fixe le minimum attendu pour les plans relatifs à la qualité de l'air locaux. Les principales sources d'émissions de polluants doivent être identifiées et les principaux gisements de réduction d'émissions de polluants doivent faire l'objet d'actions. L'efficacité des actions menées doit alors être évaluée et suffisante pour améliorer la qualité de l'air eu égard aux seuils sanitaires, avec des actions proportionnées aux enjeux locaux et régionaux.

Formellement, le PAQA vient constituer un 6^e axe de la stratégie du PCAET, avec plusieurs points clés déclinés en sous-objectifs, notamment réduire les polluants dans tous les secteurs, améliorer la mobilité, mieux suivre la qualité de l'air.

Le PAQA du Grand Périgueux répond à la plupart de ces exigences, toutefois l'efficacité des actions envisagées n'est pas totalement démontrée.

2.1. Bilan de la qualité de l'air

Les enjeux sanitaires, environnementaux et économiques liés à la qualité de l'air développés dans le PAQA prennent en compte les prescriptions de l'organisation mondiale de la santé (OMS), les obligations liées au code de l'environnement et au Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques 2022-2025 (PREPA). Il prend également en compte le SRADDET.

L'analyse présente des moyennes annuelles pour chaque polluant. Les concentrations mesurées sur la ville de Périgueux proposent également des moyennes mensuelles à partir de données journalières. Pour identifier les zones à enjeux, le croisement entre exposition et sensibilité a été fait, en tenant notamment compte de l'emplacement des établissements recevant du public sensible à la qualité de l'air. Les données d'émissions et de concentration sont issues d'ATMO Nouvelle-Aquitaine. D'autres sources de données ont été utilisées pour réaliser le bilan notamment : INSEE, IGN, Santé publique France, ADEME, Citepa.

Ce bilan revient sur l'efficacité des actions du PCAET concernant la réduction des émissions de polluants. Celles-ci ne seraient pas à la hauteur des objectifs du PREPA, en particulier sur trois polluants, avec des dépassements de seuils de concentration de trois ou quatre polluants. Une partie des actions du PAQA vise à compléter le programme d'action sur ce sujet, dans une perspective de respect des objectifs réglementaires de qualité de l'air.

2.2. Objectifs de réduction des émissions de polluants

Le document fixe des objectifs de réduction des émissions de polluants atmosphériques, définis de manière biennale, liés aux objectifs du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA), à différentes échéances (2025 et 2030). Au-delà des exigences réglementaires, respectées, on peut regretter l'absence d'objectifs sur les particules en suspension de diamètre inférieur à 10 µm (PM10, polluant dont le PREPA ne fixe pas d'objectifs nationaux sur ce polluant).

On peut noter que le Grand Périgueux se fixe également des objectifs afin de respecter les valeurs recommandées par l'OMS en 2021 en concentration. De nouvelles actions, qui complètent les actions initialement prévues dans le PCAET, sont alors définies de façon à répondre aux nouveaux objectifs à atteindre, pour les COVnm et le NH3.

Il demeure cependant difficile à ce stade de voir le lien entre les nouvelles actions prévues et le respect des objectifs biennaux fixés. C'est notamment le cas pour le NH3, pour lequel le PCAET visait un objectif de réduction des émissions de seulement 1 %, qui est de 13 % dans le PREPA.

2.3. Étude ZFE

En ce qui concerne l'étude d'opportunité de mise en place d'une ZFE-m, la seule exigence réglementaire consiste à ce qu'elle soit conclusive sur la nécessité ou non de mettre en place un tel dispositif pour atteindre les objectifs d'amélioration de la qualité de l'air. Dans le cas du Grand Périgueux, l'étude conclut qu'il n'y a pas nécessité de mettre en place une ZFE.

La simulation de mise en place d'une ZFE, comme présenté dans l'étude d'opportunité, dans un secteur bien défini, présente des résultats très positifs dans le périmètre de la zone : - 26 % des Oxydes d'azote, - 18 % des particules fines PM10, - 5 % de CO2. En revanche, l'étude ne précise pas les réductions de polluants attendues par la mise en œuvre de l'ensemble des autres actions sans ZFE. Il n'est donc pas formellement démontré que les résultats d'amélioration de la qualité de l'air sans ZFE permettent de respecter les objectifs biennaux de qualité de l'air.

Par ailleurs le document du PAQA identifie 6 zones comme étant des zones à enjeux forts pour le public sensible à la qualité de l'air. Il est dommage que ces zones ne coïncident pas de manière plus nette avec les 4 secteurs mentionnés et étudiés dans le cadre de l'étude d'opportunité de mise en place d'une ZFE.

L'outil ZFE, s'il est aujourd'hui écarté, pourrait donc être reconsidéré à l'avenir, par exemple à l'occasion d'une mise à jour du PCAET du Grand Périgueux.

2.4. Dispositif de suivi

Dans le projet de PAQA présenté, il n'y a pas de description du dispositif de suivi de mise en œuvre. En fait, le PAQA étant une composante du PCAET, sa mise en œuvre est logiquement suivie de la même manière que les autres axes du PCAET, c'est-à-dire conformément à l'action 0.1 du programme d'actions du PCAET, « Suivre et évaluer le PCAET », avec des moyens humains évalués à 0,1 ETP affecté par le Grand Périgueux.

Cette modalité de suivi aurait pu être rappelée dans le PAQA présenté. D'autant plus que le document n'est pas très précis quant aux modalités d'évaluation du respect des objectifs biennaux, et quant aux modalités de mobilisation d'actions supplémentaires si les objectifs ne sont pas atteints.

Sur les indicateurs de suivi, il serait opportun de se fixer des objectifs chiffrés d'évolution des concentrations en polluants et de mentionner les seuils critiques à ne pas dépasser.

Pour alimenter la dynamique locale autour du PCAET, et surtout des actions mises en œuvre sur le territoire dans le domaine climat-air-énergie, le comité de suivi du PCAET pourrait d'ailleurs être élargi au-delà de l'équipe projet pré-définie, en ralliant une plus large palette d'acteurs impliqués : les agriculteurs, par exemple via la Chambre d'agriculture de Dordogne, des représentants des maraîchers du territoire, des représentants des habitants impliqués dans les questions de mobilité, par exemple par le biais de l'association AFAC24, la délégation départementale de l'ARS...

3. Observations thématiques

Au-delà du respect formel de la structure attendue par le PAQA, certaines thématiques évoquées dans le projet de document amènent les observations suivantes.

3.1. Qualité de l'air lié à l'habitat

Sur les actions qui relèvent de la qualité de l'air liée à l'habitat, les mesures complémentaires à celles du PCAET prévues par le PAQA s'inscrivent dans le renforcement et la continuité des actions menées jusqu'à présent. L'ensemble des différents leviers relatifs à ce domaine sont très bien identifiés.

L'ADEME et le Conseil Départemental de la Dordogne, au regard des actions de sensibilisation qu'ils mènent sur le chauffage au bois domestique, et des aides proposées aux particuliers pour l'acquisition d'un mode de chauffage au bois plus performant (Flam'Verte...), pourraient si ce n'est pas le cas être associés à ces actions.

Pour les déchets verts, d'autres solutions pourraient être étudiées, par exemple la mise en place d'un broyeur mobile, qui se déplacerait sur les différentes zones du territoire pour éviter aux particuliers les contraintes liées au déplacement en déchetterie.

Des indicateurs de suivi plus spécifiques pourraient également être imaginés (par exemple tonnage de déchets verts enregistré, nombre de chaudières fioul remplacées...).

3.2. Mobilité

La mobilité, dans toutes leurs composantes, constitue un axe d'action majeur du Grand Périgueux pour reconquérir une bonne qualité de l'air. Compte tenu des dépendances extrêmement fortes à l'usage de la voiture individuelle sur le territoire, il est absolument nécessaire et prioritaire de déployer des solutions alternatives, et notamment d'améliorer les transports en commun pour les rendre plus attractifs.

En effet, près d'un trajet sur 5 à l'intérieur même de Périgueux est effectué en voiture, l'accès aux transports en commun doit donc être facilité, en repensant le maillage du réseau dans une approche multimodale, pour renforcer leur attractivité.

Au sein de l'action 6.2.1, une mesure liée à l'intermodalité prévoit notamment une étude qui pourrait donner lieu à la gratuité des transports pour les habitants qui garent leur voiture dans des parkings relais avant d'emprunter les transports en commun. Il serait intéressant que cette étude soit suivie d'une période d'expérimentation.

Afin de permettre aux automobilistes venant de l'extérieur de l'agglomération de garer leur voiture en accédant au Grand Périgueux, des parkings relais doivent être disponibles. Les accès vers le centre du Grand Périgueux doivent être facilités pour les bus et autres transports en commun, avec un usage important de voies dédiées. Dans le cadre de l'étude Mobilité de 2019 commandée par le Grand Périgueux, des sondages réalisés auprès des habitants ont démontré la nécessité de développer la qualité de l'offre, en multipliant les points de passages et en augmentant les fréquences de passage aux arrêts, au-delà du souhait de gratuité de l'utilisation du réseau formulé par les habitants.

En ce qui concerne le développement du vélo dans le centre du Grand Périgueux et dans les communes de la première couronne, il est indispensable de prévoir un important réseau de pistes cyclables sécurisées, avec des stationnements vélos abondants, si possible protégés.

Par ailleurs, les tarifs des vélos en libre service pourraient être revus, afin de rendre le système plus attractif. À ce jour, le prix de la location d'un vélo, mécanique ou électrique, équivaut à son prix d'achat.

3.3. Agriculture

Le plan d'action prévoit des mesures très générales concernant l'agriculture, alors que les émissions de gaz à effet de serre sont fortement dues à l'agriculture et que les émissions d'ammoniac ont été identifiées comme un point de vigilance majeur par le Grand Périgueux.

L'objectif « *Renforcer le partenariat avec les acteurs agricoles* » peut sembler insuffisant compte tenu des enjeux. L'indicateur de mise en œuvre, qui vise une seule réunion annuelle du Grand Périgueux avec le monde agricole, démontre une ambition limitée sur le sujet.

Il faudrait donc prévoir des actions concrètes qui renforceront par exemple, au niveau du territoire du Grand périgueux, les actions du projet alimentaire territoriale (PAT) du Pays de l'Isle, dans lequel le Grand Périgueux est inclus.

Les chiffres du PAT sur les cantines indiquent que seulement 1/4 des cantines s'approvisionnent à plus de 50 % en produits locaux, et que les produits bios représentent moins de 20 % des produits consommés. Les grands progrès déjà réalisés depuis le début du PAT pourraient conserver cette dynamique, en particulier sur le Grand Périgueux, qui est le centre de consommation majeur dans le département.

Aussi, favoriser la vente de produits issus de l'agriculture biologique sur les marchés, en favorisant les étals de vente correspondants dans le cadre de l'octroi des autorisations d'occupation temporaire des espaces, pourrait avoir des conséquences positives sur la qualité de l'air (l'offre de produits étant par ailleurs déjà tournée vers la consommation de produits locaux).

3.4. Urbanisme

Dans les zones à enjeux de qualité de l'air et au-delà, la communauté d'agglomération doit, en lien avec les communes membres, veiller à stopper l'étalement urbain par le grignotage pavillonnaire ou l'installation d'activités hors centres-bourgs, en traduisant ces exigences dans les documents de planification.

Les grandes zones commerciales d'ancienne conception, hors centre-ville, du type Centre commercial de La Feuilleraie, doivent être reconnectées au centre-ville de Périgueux et aux centres-bourgs par des transports en communs efficaces.

L'ambition affichée du Grand Périgueux va au-delà du respect de la réglementation. Avec l'élaboration d'un PAQA, le territoire, déjà en mouvement pour une transition écologique, renforce ses objectifs et ses ambitions, ceci malgré des difficultés importantes de contexte (usage généralisé de l'automobile, habitat dispersé, etc).

Dans sa structure, le plan présenté est conforme aux attendus. Le PAQA manque cependant de lien entre les objectifs visés (plutôt ambitieux) et les actions programmées, pour lesquelles les budgets, calendriers de mise en œuvre et objectifs de réduction de polluants par action ne sont pas toujours précisés. Le document ne fait pas la démonstration que les actions programmées sont suffisantes pour répondre aux besoins d'amélioration de la qualité de l'air.

Le panel d'actions proposées aborde les différents enjeux. La dynamique engendrée par la réalisation des actions du PCAET et de son PAQA pourrait permettre, par exemple au moment de leur mise à jour, d'utiliser une palette élargie des leviers de la transition écologique, en positionnant le Grand Périgueux en territoire de référence.

Le suivi de mise en œuvre pourra également être précisé. D'autant plus que le document n'est pas très précis quant aux modalités d'évaluation du respect des objectifs biennaux, et quant aux modalités de mobilisation d'actions supplémentaires si les objectifs ne sont pas atteints.

À termes ce panel pourra être complété, notamment dans le domaine des transports et de l'agriculture. L'outil ZFE, s'il est aujourd'hui écarté, pourrait être reconsidéré à l'avenir, par exemple à l'occasion d'une mise à jour du PCAET du Grand Périgueux.