

Date de dépôt: 11 mars 2008

Messagerie

Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation urgente écrite de Mme Sylvia Leuenberger : Pics de pollution : quelles mesures urgentes possibles ?

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 22 février 2008, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une interpellation urgente écrite qui a la teneur suivante :

Nous trouvons inadmissible que le canton recommande aux personnes sensibles de rester chez elles, lorsque des pics de pollution des particules fines sont atteints à Genève.

Il faut ouvrir les yeux, la pollution ne va pas aller en diminuant et la solution de ne plus sortir de chez soi n'est juste pas envisageable à long terme. De plus cela fait des semaines que nous sommes sous une épaisse masse d'air stagnant qui retient les polluants à proximité du sol.

Il est nécessaire de prendre des mesures ponctuelles de diminution du trafic ou au minimum d'obliger les conducteurs à réduire leur vitesse. Les départements français limitrophes ont exigé la réduction de la vitesse.

Le Conseil d'Etat a déjà un plan de mesures : le règlement relatif à la restriction temporaire de la circulation motorisée en cas de pollution de l'air, H 1 05.04, mais dont les limites des taux supérieurs pour intervenir sont très élevées et empêchent ainsi d'agir alors que la pollution atmosphérique est déjà malsaine pour la santé de la population.

*Ces mesures ne solutionnent pas tout, mais devraient avoir un **but pédagogique**. De plus, elles concernent tout le monde. Il ne suffit pas de payer pour y échapper.*

Il est bien évident que, parallèlement, des mesures sur le long terme sont indispensables comme le transfert modal, le fort encouragement à la mobilité douce, l'obligation des filtres à particules, la mise en place d'un système de macarons, etc.

Aussi la question est la suivante :

Quels types de mesures, qui ne seraient pas en contradiction avec le droit supérieur, le canton pourrait-il mettre rapidement en place lorsque la pollution, notamment des particules fines et de l'ozone en été, est au-delà des limites de l'OPair pendant plusieurs jours ?

Ceci afin de ne pas demander aux gens de rester chez eux et de bien mettre en évidence les dangers liés à un trafic routier polluant excessif.

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Les particules fines (PM10) peuvent être de nature diverse. D'une manière générale, elles sont émises dans l'atmosphère par les processus de combustion (moteurs, chauffages, incinération des déchets, activités industrielles) ou par les phénomènes de friction (usure de freins, friction des pneus, abrasions, érosions, travaux d'excavation et de construction, etc). A Genève, une évaluation toute récente des sources d'émissions de ce polluant montre que le trafic routier (voitures de tourisme, poids lourds et deux-roues motorisés inclus) et les activités de constructions (y compris les machines de chantier) sont les contributeurs principaux. Depuis quelques années, on sait que les particules fines présentes dans l'air sont aussi des polluants secondaires, formés en particulier à partir des oxydes d'azote, des oxydes de soufre et de l'ammoniac émis par les processus de combustion, et, pour l'ammoniac, les activités agricoles.

Pour sa part, l'ozone est un polluant secondaire, formé en été sous l'effet du soleil à partir de polluants primaires tels que les oxydes d'azote et les composés organiques volatils. La pollution à l'ozone a été abordée en détails à d'autres occasions, elle ne sera mentionnée ici que brièvement.

Valeurs limites fixées dans l'ordonnance sur la protection de l'air pour les PM10

L'ordonnance sur la protection de l'air (RS 814.318.142.1, OPair) fixe à $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ la concentration en moyenne sur 24 heures de particules fines qui ne doit pas être dépassée plus d'un jour par an. A Genève, comme dans d'autres agglomérations suisses, cette valeur est régulièrement dépassée en hiver lorsque les conditions météorologiques sont telles qu'elles empêchent la

dispersion des polluants (anticyclone hivernal). Ainsi, depuis 1998, date à laquelle les premiers instruments de mesure des PM10 ont été installés dans le canton, la valeur limite de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ a été dépassée jusqu'à 40 jours par année, essentiellement pendant les mois de novembre à mars. Des concentrations supérieures à $75 \mu\text{g}/\text{m}^3$ sont heureusement beaucoup plus rares puisqu'elles sont survenues pendant un épisode de quatre jours en 2003, pendant 10 jours entre janvier et février 2006 et 6 jours en février 2008, mais pas plus d'un jour pendant les autres hivers. Enfin, les dépassements de la moyenne journalière de $100 \mu\text{g}/\text{m}^3$ sont restés jusqu'ici très rares puisque le réseau d'analyse de la pollution atmosphérique à Genève (ROPAG) a enregistré un seul jour de dépassement de cette valeur en 2003, trois jours pendant le pic de pollution de février 2006 et deux jours pendant celui de février 2008. Ainsi, si la valeur limite d'immission fixée dans l'OPair est régulièrement dépassée, les valeurs extrêmes sont heureusement rares. Il est cependant inquiétant de constater que les deux pics de pollution dus aux particules fines pendant lesquelles les concentrations les plus élevées ont été enregistrées depuis que l'on mesure les PM10, sont survenus en 2006 et en 2008. On peut ainsi craindre que ce phénomène devienne de plus en plus fréquent.

L'OPair prévoit également une moyenne annuelle pour les concentrations de PM10, fixée à $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$, et qui devrait être respectée chaque année. A Genève, les analyses effectuées par le ROPAG montrent que cette limite n'est pas respectée aux stations de type urbain et suburbain et que la tendance est plutôt à la hausse des concentrations.

Il convient de relever que l'actualisation 2005 des Directives concernant la qualité de l'air pour la protection de la santé publique¹ de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) propose de retenir les valeurs fixées dans l'OPair comme valeurs guides au niveau international. Le même document mentionne le seuil de $150 \mu\text{g}/\text{m}^3$, comme étant le niveau auquel des mesures de limitation des émissions immédiates doivent être prises. Les données scientifiques suggèrent en effet que la mortalité à court terme augmente d'environ 5 % entre la valeur limite de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ et $150 \mu\text{g}/\text{m}^3$: l'OMS estime que cet accroissement important exige des actions immédiates de limitation des émissions.

¹ WHO Air quality guidelines global update 2005, World Health Organization, 2005

Le Concept intercantonal d'information et d'intervention PM10

L'épisode de pollution survenu au début de 2006 a amené les gouvernements cantonaux à décider de mettre en œuvre des mesures de limitation des émissions polluantes de manière concertée et sur un large territoire. Le « Concept intercantonal d'information et d'intervention PM10 » ainsi adopté par l'ensemble des cantons romands le 20 décembre 2006 prévoit les mesures et les seuils suivants:

	Valeurs seuil (moyennes journalières)	Action à mettre en place
Valeur limite d'immission journalière	50 µg/m ³	
Niveau d'information	> 75 µg/m ³ inversion > 3j	- Communiqués d'information
Niveau d'intervention 1	> 100 µg/m ³ inversion > 3j	- Communiqués d'information - Limite de vitesse obligatoire à 80 km/h sur les autoroutes - Interdiction des feux de plein air - Recommandation de ne pas utiliser les feux de confort (poêles et cheminées)
Niveau d'intervention 2	> 150 µg/m ³ situation d'inversion > 3j	- Mesures prévues par le niveau 1 - Interdiction d'utiliser les machines de chantiers de plus de 37 kW non équipées de filtres à particules - Recommandation de ne pas utiliser les véhicules et engins agricoles sans filtres à particules

Un réseau de 11 stations d'analyse de la qualité de l'air de référence a été choisi parmi les stations des différents réseaux romands et un critère régional a été adopté pour déterminer à quel moment il faut considérer que les seuils fixés sont dépassés en Suisse romande (concentration supérieure au seuil, mesurée en moyenne par 24 heures le jour précédent à au moins 3 stations de référence dans au moins 2 cantons). Ce dispositif est fonctionnel depuis le 1er janvier 2007. Il a été scrupuleusement appliqué pendant le pic de pollution de février 2008.

L'avantage du concept intercantonal est que l'introduction des mesures d'intervention se fait sur l'ensemble de la région romande même si une partie limitée du territoire est touchée par la pollution. Ainsi, pendant le pic de pollution de février 2008, il aurait suffi que les deux stations genevoises de référence et une station vaudoise (par exemple) atteignent le niveau d'intervention de $100 \mu\text{g}/\text{m}^3$ pour que la limitation de la vitesse devienne obligatoire sur toutes les autoroutes romandes. Introduite uniquement sur les quelques kilomètres d'autoroute genevoise dont la vitesse n'est pas déjà limitée, cette mesure n'aurait eu aucun impact.

Mesures prises en complément du concept intercantonal

Outre les actions prévues par le concept intercantonal, certains cantons romands ont décidé de mettre en place des mesures d'incitation à l'utilisation des transports publics. C'est le cas notamment à Neuchâtel où un abonnement d'une semaine a été mis en vente à prix réduit dès que le niveau d'information a été atteint. En Valais, un abonnement demi-tarif pour une période de 3 mois a également été vendu à prix réduit dès que le seuil d'information a été dépassé. Dans le canton de Vaud, l'action « Carte grise » (validité de la carte grise comme titre de transport dans les transports en commun) aurait été introduite si le premier niveau d'intervention avait été dépassé. En outre, la Ville de Lausanne a lancé une action de nettoyage à l'eau de ses rues dès que le seuil d'information a été dépassé.

En vertu du règlement relatif à la restriction temporaire de la circulation motorisée en cas de pollution de l'air (H 1 05.04), à Genève, le Conseil d'Etat a la possibilité d'introduire la circulation alternée sur tout le territoire du canton lorsque le deuxième niveau d'intervention est atteint.

Mesures supplémentaires qui pourraient être envisagées à Genève

Deux résultats peuvent être recherchés lorsqu'on met en place des mesures en cas de pics de pollution (estivale ou hivernale). Un objectif est de limiter les émissions de particules fines et de freiner ainsi un peu la hausse des concentrations de polluants. On sait cependant que la grande majorité des mesures qui peuvent être prises en urgence est peu efficace. Une interdiction totale ou partielle de l'ensemble des sources d'émissions (trafic, activités de construction, chauffages, usine d'incinération, aéroport) pendant une situation d'inversion hivernale est susceptible de faire baisser les taux de pollution rapidement de quelques 10 à 20 %. Ce type de mesure est cependant très lourd, très cher et très incapacitant pour l'activité économique et la vie de la population (interruption des chauffages !). Il ne se justifie qu'à un niveau de

pollution auquel la santé d'une partie de la population est mise en danger. Comme on l'a vu plus haut, l'OMS propose le seuil de $150 \mu\text{g}/\text{m}^3$ comme étant le niveau auquel des mesures immédiates de limitation des émissions doivent être prises. A Genève, c'est justement le niveau où la circulation alternée peut être introduite.

Le second objectif des mesures d'urgence pendant les pics de pollution peut être de sensibiliser l'opinion publique afin de l'inciter à changer de comportement, non seulement pendant l'épisode de pollution mais surtout durablement, de façon à apporter une contribution à une meilleure qualité de l'air.

Le choix des mesures d'urgence est nécessairement un compromis entre ces deux objectifs et les contraintes imposées par les activités économiques et les besoins vitaux de la population. C'est en tenant compte de ces considérations et sur la base, d'une part, des connaissances actuelles quant à la contribution des différentes sources d'émissions à la pollution totale et, d'autre part, de l'état de la technique que les mesures du concept intercantonal d'information et d'intervention ont été retenues par les gouvernements cantonaux. Le nombre de mesures supplémentaires qui pourraient encore être mises en oeuvre est malheureusement limité.

Le Conseil d'Etat propose cependant de poursuivre les pistes suivantes:

- examiner avec les responsables des cantons romands la possibilité de compléter le concept intercantonal afin d'y introduire un dispositif permettant de décider la mise oeuvre de mesures lorsqu'un seuil inférieur a été dépassé depuis plusieurs jours. Ainsi, les mesures d'intervention du niveau 1 pourraient par exemple être introduites au troisième jour de dépassement du seuil d'information. L'expérience du pic de particules de février 2008 montre en effet que, contrairement à la situation de 2006, les taux de PM10 peuvent se maintenir à un niveau élevé sans atteindre des valeurs extrêmes. Du point de vue de la santé, une exposition de plusieurs jours à un taux de pollution élevé peut-être tout aussi néfaste qu'une exposition de moindre durée à un taux extrême;
- examiner avec les responsables d'UNIRESO s'il est possible de mettre sur pied une offre spécifique pendant les pics de pollution. L'expérience des cantons du Valais et de Neuchâtel montre qu'il serait utile de profiter de l'intérêt médiatique que suscitent les pics de pollution pour mettre en avant les offres de transports en commun et développer ainsi le transfert modal;

- réévaluer les sources d'émission importantes sur le territoire genevois afin de voir si des mesures supplémentaires peuvent être prises et prévoir les seuils auxquels ces mesures peuvent être introduites. Des contacts ont déjà été pris avec certaines sources d'émissions (aéroport, usine d'incinération des ordures ménagères des Cheneviers, grandes et moyennes entreprises) pour quantifier de manière précise leur contribution. Sur la base de cette analyse, on verra s'il est judicieux d'envisager des mesures supplémentaires.

La situation de l'ozone

En été 2004, le Conseil d'Etat a adopté un « Plan de mesures Ozone » qui prévoit d'une part la mise en place de mesures saisonnières (de mai à septembre), d'autre part des mesures d'urgence (introduction de la limitation de la vitesse sur l'autoroute en coordination avec les autorités de France voisine, ou de la circulation alternée). Au niveau romand, il n'existe pas de « Concept intercantonal ozone ». Les cantons romands se sont cependant entendus dès l'été 2006 pour transmettre de manière coordonnée les communiqués d'information. Un critère a également été défini pour évaluer à quel moment le seuil d'information est dépassé au niveau romand. Les cantons romands ne sont pour l'instant pas arrivés à un accord concernant la prise de mesures d'urgence, ce que le canton de Genève regrette.

Mesures à long terme

On sait que seules les mesures à long terme sont susceptibles d'améliorer la qualité de l'air de manière durable. L'effort principal du Conseil d'Etat pour lutter contre la pollution de l'air se base donc sur des actions durables.

L'article 21, alinéa 4, du règlement sur la protection de l'air (K 1 70.08) prévoit qu'une version actualisée du plan de mesures d'assainissement de l'air (Plan OPair) doit être élaborée à l'intention du Conseil d'Etat tous les quatre ans. Ces travaux sont en cours.

La commission de suivi, chargée aussi bien du suivi de la mise en œuvre des mesures du Plan OPair 2003-2010 que de son actualisation, a prévu un renforcement des mesures. En effet, année après année, les constats du ROPAG montrent une stagnation de la qualité de l'air, contrairement aux années 80 et 90 durant lesquelles une nette amélioration a été enregistrée. L'actualisation du Plan OPair sera l'occasion d'introduire des mesures plus contraignantes aussi bien dans le domaine de la mobilité que dans celui de l'utilisation des sources d'énergie polluantes. Des mesures visant spécifiquement les sources d'émissions de PM10 sont prévues.

Enfin, un rapport tout récent² souligne la priorité à donner à la réduction des émissions de particules fines cancérigènes, notamment en introduisant le plus vite possible des normes d'émission plus sévères pour tous les moteurs à combustion et en favorisant les économies d'énergies polluantes. En grande partie, ces mesures ne sont pas du ressort des autorités cantonales.

Conclusion

En conclusion, s'agissant des mesures d'urgence, le Conseil d'Etat entend examiner les pistes suivantes:

- il approchera les cantons romands pour voir s'il est possible de compléter le concept intercantonal pour que les mesures d'urgence déjà décidées puissent être introduites à un seuil plus bas que prévu initialement lorsque les dépassements ont déjà duré plusieurs jours;
- il examinera avec UNIRESO la possibilité de mettre en vente des offres spéciales pendant les pics de pollution, en vue de développer le transfert modal et de mieux faire connaître les possibilités offertes par les transports publics;
- il déterminera quelles mesures de limitation des émissions pourraient être introduites dans le canton spécifiquement, en complément des mesures intercantonales.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat relève qu'une actualisation du plan de mesures OPair est en cours. Ce sera l'occasion de compléter le dispositif des mesures d'ores et déjà prises pour combattre à long terme la pollution de l'air.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Laurent Moutinot

² Les poussières fines en Suisse: rapport de la Commission fédérale de l'hygiène de l'air (CFHA), Berne, 2007