
AVIS

sur le projet d'arrêté ministériel relatif au déclenchement des procédures préfectorales lors d'épisodes de pollution et au document simplifié d'information mentionné à l'article R. 222-13-1 du code de l'environnement

4 mai 2011

Vu la saisine de la direction générale de l'énergie et du climat du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement en date du 22 février 2011 demandant au Haut Conseil de la santé publique un avis sur le projet d'arrêté relatif au déclenchement des procédures préfectorales lors d'épisodes de pollution,

Considérant que cette saisine est complémentaire à une saisine première du 8 avril 2008 adressée au Haut Conseil de la santé publique par la direction générale de la santé sur le sujet de la pollution aux particules dans l'air ambiant,

Considérant les précisions apportées en date du 12 mai 2010 conjointement par la direction générale de la santé et la direction générale de l'énergie et du climat sur le mandat de la saisine du 8 avril 2008,

Considérant le fait que le groupe de travail du HCSP mis en place dans le cadre de la saisine première du 8 avril 2008 est encore au stade des études et consultations,

Considérant que le contenu des recommandations sanitaires des procédures préfectorales lors d'épisodes de pollution fera l'objet d'un arrêté séparé conjoint du ministère chargé de la santé et du ministère chargé de l'environnement,

Considérant que le projet d'arrêté constitue dans son principe une avancée majeure dans l'harmonisation nationale de procédures préfectorales lors d'épisodes de pollution et traduit une volonté pour les particules en suspension de contribuer à un meilleur respect de la valeur limite journalière pour la protection de la santé,

Considérant néanmoins le caractère encore imprécis de la rédaction et de la structuration du texte soumis, demandant de surcroît une réponse dans un délai extrêmement court,

Considérant le fait que le projet d'arrêté couvre deux sujets bien distincts : d'une part le déclenchement des procédures préfectorales et d'autre part le document réglementaire simplifié à élaborer dans le cas d'une dispense de plan de protection atmosphérique,

Considérant le premier volet de l'arrêté pris en application du décret du 21 octobre 2010 relatif à la qualité de l'air qui, pour les particules en suspension, a déjà révisé les seuils d'information et de recommandation d'une part, et d'alerte d'autre part,

Le Haut Conseil de la santé publique indique en préambule :

- qu'il exclut de cet avis :
 - le deuxième volet de l'arrêté qui ne relève pas des procédures préfectorales lors d'épisode de pollution ;

- les recommandations sanitaires, en réservant son avis dans le cadre de l'arrêté spécifique prévu ultérieurement et au terme de la saisine première, notamment sur l'opportunité d'établir, pour les destinataires des messages, l'introduction de la notion de personnes les plus sensibles et de personnes les plus exposées.
- qu'il attire l'attention sur le fait que les observations contenues dans cet avis présentent un caractère partiel et provisoire ne présumant pas de ses conclusions finales sur l'objet de la saisine du 8 avril 2008 modifiée le 12 mai 2010. En particulier, le Haut Conseil de la santé publique rappelle la primauté à accorder aux actions de fond visant à améliorer sur le long terme la qualité de l'air et donc à prévenir l'occurrence d'épisodes de pollution de niveaux élevés.

Le Haut Conseil de la santé publique juge nécessaire d'apporter des clarifications dans le texte du projet d'arrêté sur :

- Les écritures conventionnelles des polluants cités à rappeler dans l'article 1 (PM₁₀, etc.).
- Les expressions employées de dépassement de seuil, de dépassements de normes de qualité de l'air, d'atteinte de niveau et de déclenchement de procédure. Ces précisions attendues dans l'article 1 consacré aux définitions conduisent à une révision de l'ensemble du texte y compris pour les définitions déjà proposées et les deux annexes. A cette fin, un rapprochement utile est à faire avec les distinctions globalement sans équivoque entre seuil et niveau figurant dans la circulaire du ministère en charge de l'environnement relative aux procédures d'information et de recommandation et d'alerte et aux mesures d'urgence du 18 juin 2004.
- Les bases temporelles (24 h, journée,...) à préciser sans équivoque possible pour les grandeurs des seuils (notamment pour les particules en suspension), pour les prévisions d'atteinte de niveau d'information ou d'alerte ainsi que pour les déclenchements et levées des procédures d'information et de recommandation et des procédures de mises en œuvre d'actions réglementaires temporaires.
- La notion de « persistance », du fait d'une imprécision et une incohérence à lever entre :
 - la définition préalable de l'article 1 (référence à une « norme » et imprécision sur le jour concerné par la prévision),
 - la répétition de la définition au point II de l'article 3 (référence à un « seuil »),
 - le tableau de l'annexe I pour le critère d'atteinte du niveau d'alerte en cas de persistance d'un dépassement de seuil d'information (plus de deux jours constatés et une prévision pour le lendemain).
- Une distinction explicite à faire dans le corps du texte, comme dans l'annexe II, entre les prescriptions réglementaires d'actions temporaires et les recommandations comportementales incitatives en cas d'atteinte du niveau d'alerte, ces dernières étant éventuellement renforcées par rapport à celles déjà proposées au niveau d'information et de recommandations.
- L'organisation de la diffusion de l'information entre les organismes de surveillance, les autorités publiques, la population, les relais selon les niveaux engagés et le type d'information (recommandations sanitaires, recommandations comportementales, prescriptions de mesures), qui devrait donner une place plus claire aux médias et aux relais des établissements sensibles et ne cibler les seules mairies.

Le Haut Conseil de la santé publique formule les recommandations suivantes :

- Faire explicitement le lien entre, d'une part, les recommandations comportementales et actions à court terme et, d'autre part, les actions à long terme avec *a minima* une distinction entre les deux dans la liste de l'annexe II.
- Préciser, dans l'article 3 point I-2, que les recommandations au niveau d'alerte sont autant sanitaires que comportementales, en parallèle des actions obligatoires.
- En parallèle aux recommandations sanitaires à destination de la population générale et des personnes et établissements sensibles, des messages spécifiques devraient être adressés aux médecins rappelant l'impact sanitaire de la pollution atmosphérique de fond et des pics ponctuels.
- L'amélioration de l'information à travers l'utilisation d'un code couleur devrait être associée à des mentions qualitatives de gravité prédéfinies et se faire en cohérence entre les différents polluants (dont certains non soumis à un critère de persistance) ainsi qu'avec l'indice utilisé pour la communication courante.
- La liste des recommandations comportementales ou prescriptions réglementaires pourrait être complétée avec les points suivants :
 - restreindre l'entrée ou la sortie en rade des navires dont l'activité n'est pas prioritaire (PM, NO₂, SO₂, O₃) ;
 - maîtriser la température dans les bâtiments publics (chauffage en hiver et climatisation en été) ;
 - encourager l'établissement par les différentes entreprises d'un bassin économique de plans de partage des circuits de livraison des biens au sein des zones urbaines denses, qui seraient activés lors d'épisodes de pollution ;
 - généralement, les mesures et pistes d'actions proposées en annexe II devraient faire l'objet d'une évaluation coûts-bénéfices (prenant en compte notamment les impacts sanitaires) afin d'estimer les gains lors d'une mise en œuvre sur un mode continu ou en cas d'alerte, cela afin d'assurer la mise en œuvre la plus efficace. A ce titre, d'autres mesures et pistes d'actions pourraient être testées et les expériences des autres pays européens se trouvant dans des situations similaires pourraient être prises en compte.
- Les recommandations comportementales et les actions à court terme devraient être appréciées au regard de leur impact pédagogique et plus largement des évolutions des représentations individuelles et collectives qu'elles peuvent engendrer, notamment pour ce qui concerne la gratuité des transports.
- La prévision ne devrait pas se baser sur les seuls outils de modélisation mais sur la primauté de l'expertise associée à l'ensemble des outils existants au sein du dispositif français de surveillance de la qualité de l'air.
- Une échéance d'évaluation de la mise en application de l'arrêté devrait être définie, d'autant que les travaux de la saisine première n'ont pas encore abouti.

Le Haut Conseil de la santé publique souhaite que la détermination de la taille de la zone pour le déclenchement des procédures préfectorales permette de prendre en compte des portions plus ciblées du territoire, en surface ou en population (vallées encaissées, zones de résidence proches de voiries à fort trafic ou de bassin industriel), dans l'objectif de participer de manière effective à la réduction des inégalités sociales et territoriales d'exposition aux risques liés à la pollution atmosphérique, politique générale inscrite comme élément structurant du deuxième Plan national santé-environnement.

La CSRE a tenu séance le 4 mai 2011 : 15 sur 17 membres qualifiés votant étaient présents, 0 conflit d'intérêt, 7 abstentions, 8 votes pour.

Avis produit par la Commission spécialisée Risques liés à l'environnement
Le 4 mai 2011

Haut Conseil de la santé publique

14 avenue Duquesne

75350 Paris 07 SP

www.hcsp.fr