

Réponse du Conseil administratif à la question écrite du 17 mai 2017 de M. Eric Bertinat: «Assainissement du bruit routier: quels risques financiers pèsent sur la Ville?»

TEXTE DE LA QUESTION

L'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) a fixé au 31 mars 2018 le délai pour réaliser les assainissements et les mesures d'isolation acoustique sur les routes autres que les routes nationales et les routes principales (art. 17, al. 4, let. B, OPB). C'est au détenteur de l'installation qu'il appartient de supporter les frais d'assainissement de son installation. L'article 20, alinéa 2, de l'OPB demande, s'agissant des routes, aux autorités d'exécution de fournir chaque année pour le 31 mars notamment les documents suivants:

- a) un aperçu:
 1. des routes et des tronçons routiers qui nécessitent un assainissement,
 2. des délais dans lesquels ces routes et ces tronçons routiers seront assainis,
 3. du coût total des assainissements et des mesures d'isolation acoustique, et
 4. du nombre de personnes concernées par des immissions de bruit supérieures aux valeurs limites d'immission et aux valeurs d'alarme;
- b) un rapport sur:
 1. les assainissements de routes ou de tronçons routiers et les mesures d'isolation acoustique réalisés au cours de l'année précédente, et sur
 2. l'efficacité et le coût de ces assainissements et de ces mesures d'isolation acoustique.

La Ville de Genève étant propriétaire de sa voirie, c'est à elle qu'il appartient d'entreprendre des mesures d'assainissement. A défaut d'avoir assaini ses routes, les propriétaires de bâtiments pourront prendre des mesures sur leurs bâtiments que la Ville, en sa qualité de détentrice des routes, devra financer. De plus, passé le 31 mars 2018, la Confédération ne devrait plus octroyer de subventions. Une estimation datant d'il y a plusieurs années avait évalué le coût de l'indemnisation annuelle pour le canton à 240 millions en paiement unique et pour l'ensemble des communes à 1260 millions en paiement unique.

Je vous saurais gré de m'indiquer:

- les tronçons routiers assainis et ceux restant à assainir;
- le coût total des assainissements et des mesures d'isolation acoustique de notre réseau routier communal;
- les risques financiers qui pèsent sur la Ville, si cette dernière n'a pas assaini ses routes au 31 mars 2018.

RÉPONSE DU CONSEIL ADMINISTRATIF

Tronçons routiers assainis et restant à assainir

Révision de la stratégie d'assainissement du bruit routier

En 2015, faisant le constat que le délai d'assainissement fixé au 31 mars 2018 par l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OPB) ne pourrait vraisemblablement pas être respecté au vu de l'avancement des dossiers, le département des constructions et de l'aménagement (DCA) a décidé de réviser la stratégie d'assainissement du bruit routier dans le but d'avoir une vision globale de la planification et de l'efficacité des mesures de compétence communale mises en œuvre par la Ville sur l'entier de son territoire, d'évaluer le besoin de recourir à des mesures à la source complémentaires et, de manière plus générale, de simplifier les procédures d'assainissement afin de gagner en efficacité.

En 2017, la réponse du Conseil fédéral au postulat de M. le conseiller national Guillaume Barazzone a conforté la Ville de Genève quant à la nécessité de réviser sa stratégie d'assainissement du bruit routier. Le Conseil fédéral a en effet publié un plan national de mesures pour diminuer les nuisances sonores. Le cadre légal datant des années 1980 doit notamment être adapté dans le but de revoir les conditions d'octroi des allègements et de recourir davantage encore aux mesures d'assainissement agissant à la source du bruit. L'OPB a depuis été modifiée si bien que les subventions fédérales seront accordées jusqu'au 31 décembre 2022.

La révision de la stratégie communale d'assainissement s'inscrit également en cohérence avec le contexte cantonal actuel. En effet, la Cour des comptes a émis une série de recommandations en 2014 et 2015 s'agissant de la définition et l'entretien du réseau routier d'importance cantonale. La Cour des comptes a identifié 42 km de voies publiques d'importance cantonale sur le territoire de la Ville, alors que l'ensemble du réseau routier appartient actuellement au domaine public communal. A la suite de l'acceptation par le Canton des recommandations formulées par la Cour des comptes, ces 42 km de voiries communales devraient être transférés au réseau cantonal, si bien que les charges d'entretien seraient assurées par le Canton. Les coûts de l'assainissement du bruit routier devront également être financés par le Canton.

Au final, la stratégie d'assainissement présente les points suivants:

- une analyse du besoin d'assainir initial (état de la situation à fin 2014),
- un premier train de mesures à la source mis en œuvre par la Ville de Genève, y compris les détails de sa mise en œuvre (financement et planning),
- une analyse du besoin d'assainir résiduel,
- des mesures à la source complémentaires de compétence cantonale, à étudier conjointement entre la Ville et le Canton.

Besoin d'assainir initial

Une analyse cartographique basée sur le cadastre du bruit routier de 2014 a permis d'évaluer globalement, pour l'ensemble du territoire communal, le besoin d'assainir initial. Cet état initial prend en compte l'effet de plusieurs zones 30 km/h, les revêtements phonoabsorbants déjà en place ainsi que les projets d'assainissement du bruit déjà réalisés.

Selon ce diagnostic, à fin 2014, 68 km de routes devaient être assainis de jour et 82 km de nuit. Plus de la moitié des routes à assainir font partie du réseau routier d'importance cantonale (56% du réseau de jour et 48% de nuit). Tous les bâtiments riverains de ces axes routiers ne sont pas forcément touchés par des dépassements des valeurs limites d'immission (VLI). Toutefois, des mesures d'assainissement doivent être envisagées pour des tronçons de routes suffisamment étendus, voire pour les voies sur toute leur longueur.

Premier train de mesures à la source mis en œuvre par la Ville de Genève

Les mesures d'assainissement du bruit routier privilégiées par la Ville de Genève sont la création de zones 30 km/h (essentiellement sur le réseau de quartier) et le recours aux revêtements phonoabsorbants dont l'efficacité pour lutter contre le bruit n'est plus à prouver. La mise en place de revêtements anti-bruit peut être effectuée sans autorisation préalable, lors de campagnes d'entretien du réseau par exemple. Les zones 30 km/h nécessitent des autorisations du Canton mais les projets sont usuellement pilotés par les communes.

A fin 2017, 17 zones 30 km/h ont déjà été réalisées et 12 nouvelles zones restent à aménager d'ici à 2021 au plus tôt. En parallèle, 6 zones existantes doivent faire l'objet de travaux d'améliorations.

Le recours aux revêtements phonoabsorbants est nécessaire sur 77 km de voies publiques. A fin 2017, 21 km ont déjà été traités et les 56 km restants le seront d'ici 2027 pour autant que le rythme des travaux puisse être tenu.

Besoin d'assainir résiduel

Une analyse cartographique complémentaire a permis d'évaluer l'efficacité théorique du premier train de mesures basée sur l'état des connaissances actuelles et des hypothèses réalistes. Les dépassements persistant après réalisation du premier train de mesures correspondent à un besoin d'assainir résiduel pour lequel le recours à des mesures complémentaires sera nécessaire pour viser le respect des VLI.

Le premier train de mesures doit permettre d'assainir la majeure partie du réseau de quartier, de jour comme de nuit. Concernant les réseaux primaire et secondaire, la situation sera grandement améliorée de jour mais restera problématique de nuit.

Selon l'analyse, à la suite de la mise en œuvre des mesures d'assainissement précitées, 37 km de routes présenteront toujours des dépassements des VLI (parfois de manière ponctuelle) de jour et 61 km de nuit. Une nette majorité des dépassements résiduels concernera le réseau routier d'importance cantonale (79% de jour et 60% de nuit).

Mesures à la source complémentaires: une compétence cantonale

Pour assainir le bruit, la législation impose d'agir prioritairement à la source et de mettre en œuvre toutes les mesures envisageables si ces dernières sont réalisables sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportables. Toutes les mesures à la source doivent être examinées avant que des allègements autorisant un dépassement des VLI puissent être concédés. Celles-ci comprennent entre autres les prescriptions en matière de trafic ou d'exploitation comme l'abaissement des vitesses, les modifications d'exploitation du réseau et la gestion des charges de trafic, les interdictions de rouler pour les véhicules bruyants, etc. Certaines mesures peuvent être envisagées de manière temporaire, pendant la nuit uniquement, par exemple. A Genève, ces mesures sont toutes de compétence cantonale.

La Ville souhaite mener des études complémentaires en collaboration avec le Canton afin d'évaluer l'adéquation de la mise en œuvre des mesures d'exploitation supplémentaires et de procéder à l'examen de leur proportionnalité. Dans ce cadre, plusieurs essais de diminution de la vitesse maximale autorisée sur des tronçons du réseau primaire ou secondaire seront réalisés, particulièrement de nuit. De tels essais sont actuellement déjà menés, en collaboration avec la Confédération, à Lausanne et en Suisse alémanique. Il s'agit de déterminer les effets réels en matière de bruit d'une diminution de la vitesse autorisée, cela aussi bien s'agissant du bruit moyen que de l'importance et du nombre des pics de bruit, qui peuvent avoir une importance non négligeable sur le bien-être des riverains, particulièrement de nuit. Les essais doivent également permettre de mesurer les éventuels effets négatifs sur la circulation. Les connaissances tirées de ces essais permettront d'orienter les études à mener pour les axes demeurant en dépassement des VLI après la réalisation du premier train de mesures. A la fin du processus, il appartiendra au Canton de procéder à la pesée des intérêts nécessaires et d'adopter le cas échéant des mesures de réduction du bruit à la source, telles que des diminutions de la vitesse autorisée.

Coût total des assainissements (premier train de mesures)

La stratégie de mise en œuvre du phonoabsorbant se base sur une réalisation sur onze ans entre 2017 et 2027 pour l'ensemble du linéaire de chaussée publique, soit 77 km.

Le coût total de la mise en œuvre des revêtements phonoabsorbants planifiés sur cette période de dix ans est de 86,1 millions. Ces travaux sont financés par le budget d'entretien du Service de l'aménagement, du génie civil et de la mobilité (AGCM), soit 6 000 000 de francs par année, ainsi que sur des crédits d'investissements de la Ville prévus au plan financier d'investissement à raison de 2 000 000 de francs par année et qui seront soumis au vote du Conseil municipal sous forme de trois campagnes de travaux. Ainsi, le 13^e plan financier d'investissement (PFI) comporte une ligne d'études «OPB Etudes d'assainissement 3^e tranche» et trois lignes de travaux «campagnes 1, 2 et 3».

Ces montants correspondent au coût total des travaux de génie civil de réfection des structures bitumineuses chiffré à 108 francs toutes taxes comprises par mètre carré. Pour mémoire, la plus-value pour le revêtement phonoabsorbant comparativement à un revêtement classique était de 5 francs par mètre carré en 2010 et est désormais de 2,50 francs par mètre carré. Cette diminution d'écart de prix s'explique principalement par le fait que les coûts de fabrication diminuent vu les quantités toujours plus importantes de revêtements phonoabsorbants mises en œuvre sur le canton.

Pour le financement des zones 30 km/h, celui des études est imputé sur le budget de l'AGCM (compte 381500) du fait que les sommes restent mesurées. Pour les travaux et frais de mandataires associés, ils sont financés au travers de demandes de crédits soumises au vote du Conseil municipal. Les zones 30 km/h programmées jusqu'en 2018 sont déjà votées (Jonction et Délices, par exemple) ou en cours de traitement au Conseil municipal (Liotard). S'agissant des zones 30 km/h dont la réalisation est postérieure à 2018, soit 2019 à 2021, les études sont en cours et le Conseil municipal sera sollicité à compter de cette année. Le montant total des travaux estimé à ce jour pour les zones 30 km/h restant à réaliser et inscrit au 13^e PFI est de 7,5 millions, considérant que toutes les zones 30 km/h n'ont pas encore été estimées et que les mesures d'amélioration des zones existantes ne sont pas non plus définies car il est nécessaire auparavant de définir les éventuelles mesures complémentaires en termes de bruit. Le délai de mise en œuvre du programme de zones 30 km/h serait l'année 2021. Un délai supplémentaire est à considérer pour les améliorations de zone 30 km/h légalement exigées, mais à l'impact moindre en termes de bruit routier que la création de nouvelles zones.

Enfin, les coûts des mesures à la source complémentaires, de compétence cantonale, évoquées ci-dessus n'ont pas été estimés à ce jour. En effet, ces mesures restant à définir précisément pour chacun des axes présentant encore des dépassements à l'issue de la réalisation du premier train de mesures, il n'est pas possible d'en établir une enveloppe financière pertinente.

Risques financiers

Il est difficile d'évaluer le risque financier pesant sur la Ville à ce stade. De nombreux facteurs entrent en effet en ligne de compte. Tout d'abord, la date d'acquisition d'un bien immobilier est importante, ainsi que la date de construction d'un immeuble. Ce n'est que si la diminution de la valeur du bien immobilier est prouvée et en lien de causalité avec les nouvelles nuisances sonores que le propriétaire peut prétendre à une indemnisation.

De même, la prise en charge du coût des changements des vitrages par le détenteur de l'installation n'est due que si le niveau sonore n'était pas déjà excessif au moment de la construction d'un immeuble. Il n'est par ailleurs pas certain que le niveau sonore influe réellement sur la valeur vénale des biens immobiliers, au vu du contexte genevois de pénurie de logements. De plus, les biens concernés bénéficient souvent d'autres avantages liés à leur situation centrale.

En outre, une partie conséquente des routes qui devraient demeurer en dépassement des VLI après assainissement ont un caractère cantonal. Ces routes doivent en principe être transférées au Canton. S'agissant des routes à caractère communal, il n'est pas non plus exclu que la responsabilité du Canton puisse être engagée, dès lors qu'il est l'exploitant du réseau routier.

Au vu de ces différents éléments, il est trop tôt pour procéder à une réelle évaluation des risques financiers pesant directement sur la Ville. Il est toutefois certain qu'il est dans l'intérêt aussi bien des habitants et autres usagers de la ville que des finances publiques de tout mettre en œuvre pour diminuer réellement les nuisances. C'est la raison pour laquelle une nouvelle stratégie a été développée, visant une plus grande efficacité.

Au nom du Conseil administratif

Le directeur général:
Jacques Moret

Le maire:
Rémy Pagani