



Berne, le 20 novembre 2012

Résultats de l'audition sur la modification de l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair) en ce qui concerne la combustion du bois

- 1 Projet soumis à l'audition
- 2 Avis reçus
- 3 Appréciation générale du projet
- 4 Evaluation du projet point par point
- 5 Liste des participants à l'audition

1 Projet soumis à l'audition

En date du 21 juin 2012, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a envoyé en audition son projet de modification de l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair; RS 814.318.142.1) à des fins d'adaptation en matière de combustion du bois.

Les modifications proposées faisaient suite aux exigences formulées dans l'initiative parlementaire von Siebenthal « Combustion du bois non traité. Effets positifs pour l'environnement » (10.500), qui demandait l'adaptation des bases légales pertinentes afin de faciliter la combustion du bois non traité et promouvoir ainsi sa valorisation thermique à l'échelle locale.

Les deux commissions de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie chargées de donner leur avis sur l'initiative parlementaire, la CEATE-CN et la CEATE-CE, ont mandaté l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) d'élaborer une proposition de mise en œuvre dans l'OPair et de l'envoyer en audition. La CEATE-CN a souhaité être informée des résultats de l'audition dès qu'ils seront connus avant de décider des démarches ultérieures.

Le projet auditionné avait pour objectif d'intégrer les exigences de l'initiative parlementaire von Siebenthal dans l'OPair en se fondant sur les éléments suivants:

- assimilation du « bois travaillé mécaniquement qui n'a pas été souillé par des substances étrangères au bois » à du bois à l'état naturel, peu importe que celui-ci soit neuf, inutilisé ou utilisé;
- adaptation de la définition des résidus: elle ne comprend plus que le bois issu de l'industrie du bois qui n'a pas été uniquement travaillé mécaniquement, mais aussi celui qui a été traité d'une autre manière. Par conséquent, le bois issu de l'industrie du bois et de son artisanat, qui a été uniquement travaillé mécaniquement peut désormais aussi être brûlé comme du bois à l'état naturel.

2 Avis reçus

La présente évaluation prend en compte 60 avis: 57 avis reçus jusqu'à la clôture de l'audition, le 31.8.2012 et 3 avis reçus jusqu'au 7.9.2012.

	Avis	favorable	défavorable	partiellement favorable	Abstention
Cantons	26	8	18	0	0
Associations économiques et professionnelles	20	8	8	2	2
Organisations environnementales et de santé publique	6	0	6	0	0
Autres ¹	8	0	6	0	2
<i>Total</i>	<i>60</i>	<i>16</i>	<i>38</i>	<i>2</i>	<i>4</i>

¹ Autorités, organisations ayant une position semblable à celle des autorités et autres

3 Appréciation générale du projet

Concernant les abréviations des noms des participants à l'audition utilisées dans le texte, veuillez consulter le chapitre 5.

3.1 Cantons

La majorité des cantons rejettent le projet de modification de l'OPair en matière de combustion du bois (AR, AI, BL, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NE, SH, SG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH), même si certains d'entre eux comprennent l'idée de base de l'initiative parlementaire. Ils présumant que les exploitants d'installations de combustion éprouveraient des difficultés à séparer le bois traité du bois non traité de manière fiable et que, partant, la combustion involontaire de bois pollué ou de bois dégradé par les intempéries contribuerait à des émissions accrues de particules fines, de métaux lourds ainsi que de dioxines et de furanes. Or, l'apport de substances nocives, persistantes dans l'environnement, peut provoquer une accumulation dans la chaîne alimentaire et le corps humain. Ils estiment en outre que la proposition serait difficile à mettre en œuvre. De plus, les contrôles visuels des combustibles et les tests rapides effectués sur les cendres en cas de doute devraient être remplacés par des mécanismes de contrôle plus compliqués et des analyses plus coûteuses, ce qui pourrait avoir des répercussions négatives sur l'utilisation du bois. De surcroît, les avantages d'ordre énergétique et climatique espérés par l'auteur de l'initiative seraient négligeables, le bois concerné étant aujourd'hui déjà presque entièrement dirigé vers la valorisation thermique dans des installations de combustion alimentées aux résidus de bois ou au bois usagé, ou dans des usines d'incinération d'ordures ménagères (UIOM). En outre, ils constatent que le projet contourne l'ordonnance sur les mouvements de déchets (OMoD). Enfin, certains cantons estiment qu'une meilleure utilisation des résidus de coupes forestières présentait un potentiel bien plus grand en matière de protection du climat et de qualité de l'air.

Huit cantons ont souscrit à l'assouplissement des prescriptions sur la combustion du bois (AG, BE, JU, NW, OW, SZ, SO, TG). Ils estiment en effet que la réglementation proposée constitue une simplification raisonnable qui, à l'inverse des prescriptions actuelles, suscite une large adhésion de la population et du secteur du bois. Un canton est d'avis que la proposition légaliserait une pratique déjà largement répandue. Les cantons favorables au projet considèrent que l'adaptation de l'OPair constituerait une contribution aux objectifs des politiques énergétique et climatique de la Suisse dans la mesure où elle permettrait d'éviter de longs trajets de transport et de substituer des énergies fossiles. Conscients que le contrôle visuel du combustible bois et la mise en œuvre seraient plus difficiles, certains cantons favorables estiment que la Confédération devrait par conséquent veiller à informer et à élaborer des outils de décision et de contrôle simples, par exemple sous forme d'aide à l'exécution.

3.2 Associations économiques et professionnelles

Les associations économiques et professionnelles ont exprimé toute une gamme d'avis sur divers points du projet, de positif à critique.

Environ la moitié des participants (cp, HEV, Holzenergie Graubünden, Lignum, Luftunion, USP, usam, VSSM) soutiennent le projet pour des raisons de politique énergétique et de

politique des ressources. Ils y voient des avantages dans les prescriptions plus simples et plus compréhensibles pour les personnes privées et le secteur du bois. Selon eux, la proposition permettrait en particulier une utilisation judicieuse des résidus de bois non traités provenant de l'industrie du bois. Quantitativement sont tout d'abord concernées les entreprises dont les collaborateurs sont en mesure d'apprécier si le bois est à l'état naturel ou non. Les associations de l'industrie des palettes en bois et des emballages en bois (EPAL, VHPI), qui approuvent le projet sous réserves, approuvent uniquement les adaptations en matière de résidus de bois qui sont favorables aux entreprises de l'industrie du bois. Toutefois, pour minimiser le risque d'erreur lors de l'estimation qualitative, certains participants souhaitent que l'OFEV mette en route une campagne d'information et d'explication. Quelques associations favorables au projet demandent avec insistance que la mise en œuvre des prescriptions au sens du projet n'entraîne aucune mesure nouvelle ou plus coûteuse lors de l'exécution, car cela serait contraire au sens et au but de l'initiative.

L'autre moitié des associations économiques et professionnelles, en particulier les représentants des fabricants d'installations de chauffage, rejettent le projet dans sa forme actuelle (ECO SWISS, Energie-bois Suisse, FSIB, idéefeudebois, ASMR, SSIGE, VHP, Economie forestière Suisse). Elles y voient avant tout des risques de péjoration de la qualité de l'air dus à la combustion involontaire de bois pollué parce que les exploitants d'installations de combustion ne sont pas en mesure de faire la distinction entre bois pollué et bois non pollué. L'assouplissement de la définition des résidus de bois par la distinction entre résidus de bois non pollués et pollués a certes été approuvé, mais on est cependant d'avis que les résidus de bois secs et en morceaux ne devraient pas être traités dans de petites installations de combustion à chargement manuel. Ces associations y voient même des inconvénients en matière de politique énergétique dans la mesure où des émissions accrues pourraient nuire à l'image du combustible bois.

3.3 Organisations environnementales et de santé publique

Toutes les organisations environnementales et de santé publique ayant participé à l'audition rejettent le projet proposé (Médecins en faveur de l'Environnement, ARPEA, Ligue contre le cancer Suisse, Ligue pulmonaire Suisse, SVG, Swiss TPH). Leurs arguments se recoupent en grande partie avec ceux des cantons défavorables au projet: ces organisations craignent en effet des évaluations erronées de la part des exploitants, une charge accrue de l'air en substances toxiques et cancérigènes, une péjoration globale de la qualité de l'air, un contrôle plus difficile accompagné d'un surcroît de travail d'exécution ainsi que des coûts plus élevés pour les exploitants. En outre, il a été signalé que les poussières résultant d'une mauvaise combustion du bois sont plus nocives que les suies du diesel en ce qui concerne la cytotoxicité et les mutations chromosomiques, et qu'elles contiennent des quantités considérablement plus grandes d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) cancérigènes. C'est pourquoi il ne faudrait pas encourager la combustion de bois dans de petites installations de combustion, au sens de la proposition, mais la pratiquer en premier lieu dans de grandes installations efficaces et peu polluantes. Cette objection a également été avancée par certains cantons. Certaines associations se contenteraient d'un assouplissement dans le domaine des résidus de bois en faveur de l'industrie du bois.

3.4 Autres

D'autres prises de position ont été remises par des autorités, des organisations assimilées aux autorités ainsi que diverses organisations. Mis à part deux abstentions, tous les avis reçus demandent le rejet du projet (CFHA, CCE, OIC, QS-Support Holzfeuerungen, Cercl'Air, UGZ), car il représente, selon eux, une régression en matière de politique environnementale. On craint en effet que, dans les zones habitées en particulier, les plaintes soient plus nombreuses et l'exécution plus compliquée, ce qui pourrait avoir des répercussions négatives sur l'utilisation du bois. Les autres arguments correspondent largement à ceux des cantons défavorables au projet ainsi qu'à ceux des organisations environnementales et de santé publique.

4 Evaluation du projet point par point

Certains avis contiennent des propositions de modification du texte du projet. Dans les chapitres 4.1 à 4.3 ci-dessous, seules ces propositions sont décrites, les commentaires et les arguments de base des participants ayant été résumés dans le chapitre 3.

4.1 Annexe 2

Les corrections purement formelles figurant à l'annexe 2 ne sont pas commentées.

4.2 Annexe 3

Propositions de modification issues des avis favorables

Le canton de BE préconise la suppression du nouvel al. 3 au ch. 521, car de bonnes expériences ont été faites avec les installations de combustion alimentées automatiquement aux résidus de bois d'une capacité calorifique inférieure à 40 kW. Au contraire, la SVG demande explicitement le maintien de ce ch. alors qu'elle rejette le projet dans son ensemble.

Le canton de SO propose en outre d'introduire sous le ch. 522 une valeur limite de 50 mg/m³ pour les particules solides dans les installations de combustion aux résidus de bois d'une puissance calorifique inférieure à 70 kW.

Propositions de modification issues des avis défavorables

Le canton de SG pourrait envisager certaines adaptations allant dans le sens du projet. Ainsi, le bois traité mécaniquement provenant d'entreprises de l'industrie du bois pourrait être assimilé à du bois à l'état naturel, mais alors, au ch. 521, al. 2 et 3, il faudrait élever la valeur limite de la puissance de 40 à 70 kW pour les installations de combustion alimentées aux résidus de bois pollué comme le prévoit le projet à l'annexe 5, ch. 31, al. 1, let. c.

Pour ECO SWISS, il serait envisageable, au sens d'un compromis, que seul le bois travaillé par la même entreprise puisse être brûlé dans ses petites installations de combustion. A cet effet, les al. 2 et 3 du ch. 521 du projet OPair ne devraient s'appliquer qu'au « bois provenant de la propre entreprise ».

Le canton de SH demande un réexamen des valeurs limites pour les chauffages au bois dont la puissance calorifique est inférieure à 70 kW (ch. 522), ainsi qu'une adaptation

éventuelle de l'ampleur et de la périodicité des contrôles si l'initiative parlementaire était mise en œuvre dans le sens du projet.

4.3 Annexe 5

Propositions de modification issues des avis favorables

Le canton de AG souhaiterait exclure du ch. 31, al. 2, let. a, sous bois usagé, non seulement les palettes, comme prévu, mais également les emballages en bois massif et les faire figurer dans la nouvelle catégorie sous le ch. 31, al. 1, let. a^{bis}.

Selon le canton de BE, le bois dégradé par les intempéries dont on ne sait pas s'il contient des impuretés devrait être explicitement incorporé dans le bois usagé à l'aide d'une formule appropriée sous le ch. 31, al. 2, let. a. Il faudrait enfin introduire les composés contenant des métaux lourds sous le ch. 31, al. 2, let. b, ch. 1 (vieilles fenêtres « au blanc de plomb »).

Le canton de SO est d'avis, à la différence du projet, que les palettes en bois devraient toujours être assimilées à du résidu de bois au sens du ch. 31, al. 2, let. c.

Propositions de modification issues des avis défavorables ou partiellement favorables

Les cantons d'AI et d'AR ne souhaitent pas une nouvelle lettre a^{bis} (ch. 31, al. 1) qui comprendrait également le bois usagé. Au lieu de cela, ils souhaiteraient que seul le bois traité mécaniquement provenant des menuiseries ou des charpenteries soit assimilé à la catégorie du bois à l'état naturel au sens du ch. 31, al. 1, let. a. Le canton d'AI souhaite cependant y inclure également les lattes et piquets de clôture par exemple.

La SVG, à l'instar des cantons d'AI et d'AR, souhaiterait que seuls les résidus de bois non traités soient assimilés à du bois à l'état naturel. Le bois utilisé, palettes incluses, devrait cependant toujours être considéré comme du bois usagé.

L'EPAL et la VHPI demandent que le bois traité mécaniquement provenant d'entreprises de l'industrie du bois soit certes assimilé à du bois à l'état naturel, mais ne puisse être brûlé que dans de telles entreprises et non dans les ménages privés. En outre, elles s'opposent clairement au fait de laisser le bois aggloméré dans la catégorie des résidus de bois au sens du ch. 31, al. 1, let. c.

La ligue contre le cancer estime quant à elle qu'un compromis possible serait de n'autoriser la combustion du bois au sens du ch. 31, al. 1, let. a^{bis} que dans l'industrie du bois.

Energie-bois Suisse, idéefeudebois, FSIB, VHP et Economie forestière Suisse ne sont d'accord que sur l'assouplissement concernant les résidus de bois (ch. 31, al. 1, let. c). Ils trouveraient en effet judicieux de considérer les résidus de bois traités mécaniquement comme du bois à l'état naturel et de pouvoir les brûler dans des chaudières de chauffage central réglées automatiquement. Ils ont cependant rejeté l'idée de la combustion de tels résidus dans des installations de chauffage de l'habitat, ces installations n'étant selon eux pas adaptées.

Le canton de SG pourrait envisager des adaptations de l'OPair pour certains types de bois clairement définis. Ainsi, seul le bois traité mécaniquement provenant de l'industrie et de l'artisanat du bois pourrait être assimilé au bois à l'état naturel au sens de la let. a. De

même, les palettes à usage unique et les emballages en bois massif pourraient être classés dans les résidus de bois et non plus comme bois usagé. D'après cette proposition, les briquettes de bois devraient également être considérées comme des résidus de bois et être brûlées désormais uniquement dans des installations de combustion soumises à des mesures obligatoires et d'une puissance supérieure à 70 kW (cf. chapitre 4.2), comme le bois usagé au sens du ch. 31, al. 1, let. c, du projet.

QS-Support Holzfeuerungen se contente de soutenir l'assouplissement dans le cas des palettes en bois massif ou de celles dont les bases sont en bois aggloméré propre. Ainsi, ces fractions non mélangées à d'autres bois pourraient être assimilées à du bois usagé et brûlées sur place.

5 Liste des participants à l'audition

5.1 Cantons

Argovie	AG
Appenzell Rhodes-Extérieures	AR
Appenzell Rhodes-Intérieures	AI
Bâle-Campagne	BL
Bâle-Ville	BS
Berne	BE
Fribourg	FR
Genève	GE
Glaris	GL
Grisons	GR
Jura	JU
Lucerne	LU
Neuchâtel	NE
Nidwald	NW
Obwald	OW
Schaffhouse	SH
Schwyz	SZ
Soleure	SO
St-Gall	SG
Tessin	TI
Thurgovie	TG
Uri	UR
Valais	VS
Vaud	VD
Zoug	ZG
Zurich	ZH

5.2 Associations économiques et professionnelles

Association des Communes Suisses	ACS
Association Suisse des Maîtres Ramoneurs	ASMR
Centre Patronal	cp
Chauffage au bois Suisse	FSIB
ECO SWISS	
Economie forestière Suisse	
Economie suisse du bois	Lignum
Energie-bois Suisse	
European Pallet Association	EPAL
Hauseigentümerverband Schweiz	HEV
Holzenergie Graubünden	
idéefeudebois	
Protection des consommateurs	

Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux	SSIGE
Société suisse pour la mesure de la qualité de l'air	Luftunion
Union suisse des arts et métiers	usam
Union suisse des paysans	USP
Verband der Schweizerischen Holzverpackungs- und Palettenindustrie	VHPI
Verband Schweizerischer Hafner- und Plattengeschäfte	VHP
Verband Schweizerischer Schreinermeister und Möbelfabrikanten	VSSM

5.3 Organisations environnementales et de santé publique

Association romande pour la protection des eaux et de l'air	ARPEA
Ligue contre le cancer Suisse	
Ligue pulmonaire Suisse	
Médecins en faveur de l'Environnement	
Schweiz. Vereinigung für Gesundheitsschutz und Umwelttechnik	SVG
Swiss Tropical and Public Health Institute	Swiss TPH

5.4 Autres

Association des établissements cantonaux d'assurance incendie	AEAI
Commission fédérale de l'hygiène de l'air	CFHA
Conférence des chefs de services et offices cantonaux de protection de l'environnement de Suisse	CCE
Organisation Infrastructures communales	OIC
QS-Support Holzfeuerungen	
Société suisse des responsables de l'hygiène de l'air suva	Cercl'Air
Ville de Zurich	UGZ