



Berne, 16. September 2022

Modification de l'ordonnance sur la protection de l'air concernant les installations bicombustibles

Rapport explicatif



Table des matières

1	Contexte	3
2	Présentation du projet.....	3
3	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	5
4	Commentaire des dispositions.....	5
5	Conséquences	5

Rapport explicatif

1 Contexte

La Suisse achète la plus grande partie de son gaz¹ sur le marché allemand. Ainsi, plus de la moitié du gaz consommé en Suisse est importé d'Allemagne. Or la réduction des livraisons de gaz russe affecte particulièrement l'approvisionnement de l'Allemagne et du sud-est de l'Europe. S'il n'est pas possible de compenser cette réduction durant l'hiver par une baisse de consommation ou par des importations d'autres pays, l'approvisionnement de l'Allemagne et, par conséquent, de la Suisse sera probablement fortement touché.

Les États membres de l'Union européenne (UE) se sont mis d'accord sur une économie de gaz volontaire du 1^{er} août 2022 au 31 mars 2023 équivalente à 15 % de leur consommation moyenne. Cette mesure est appliquée depuis l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2022/1369 du 5 août 2022². Si un risque de pénurie se présente à l'échelle régionale ou européenne ou en cas de très forte demande, le Conseil de l'UE peut décider d'imposer des économies de gaz. Les mesures prises visent à prévenir des pénuries de manière solidaire et à garantir la sécurité de l'approvisionnement pendant l'hiver à venir.

La Suisse, qui achète beaucoup de gaz en Allemagne, serait affectée par une pénurie de gaz touchant l'Europe et en particulier l'Allemagne. C'est pourquoi elle veut participer à cette solidarité et empêcher que les réservoirs européens de gaz soient entièrement vidés avant le début de l'année 2023. Elle souhaite aussi économiser, par des mesures volontaires, 15 % de gaz cet hiver (de début octobre 2022 à fin mars 2023) par rapport à sa consommation moyenne des cinq dernières années.

2 Présentation du projet

Ces dernières années, la part de gaz dans la consommation d'énergie en Suisse s'élevait à 15 % environ. À l'heure actuelle, la Suisse ne produit presque pas de courant à partir de gaz. Les économies visées doivent être réalisées par les ménages (env. 40 % de la consommation totale de gaz, surtout pour le chauffage), l'industrie (env. 33 %, surtout pour la chaleur industrielle) et les services (env. 20 %, surtout pour le chauffage). La part de gaz consommé dans les installations dites bicom bustibles est estimée à 20 %. Il s'agit d'installations de combustion qui sont exploitées au gaz, mais qui peuvent être commutées de façon à fonctionner au moyen d'autres combustibles, comme l'huile de chauffage. Elles sont utilisées par de gros consommateurs, notamment l'industrie, pour le chauffage de bâtiments et l'énergie de production, ainsi que par les fournisseurs de chaleur. Si la consommation de gaz s'étend sur toute l'année dans l'industrie, elle est concentrée sur la saison hivernale en ce qui concerne les chauffages. C'est à cette saison qu'environ trois quarts de la quantité de gaz sont consommés. Aussi, dans le chauffage de bâtiments, le plus grand potentiel d'économies se situe dans la période

¹ Le mot « gaz » désigne le gaz naturel dans le présent rapport.

² Règlement (UE) 2022/1369 du Conseil du 5 août 2022 relatif à des mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz, JO L 206 du 8.8.2022

allant d'octobre 2022 à fin mars 2023. Les ménages, l'industrie, les services et l'administration doivent largement contribuer à ces économies par des mesures volontaires, déclenchées par la campagne d'économies d'énergie de la Confédération ou les prix élevés du gaz par exemple. D'autres économies peuvent être réalisées grâce à une commutation volontaire des installations bicomcombustibles. La Confédération, plus précisément le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche et le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, émettra éventuellement une recommandation en ce sens. Il est aussi envisageable, pour remédier à une grave pénurie de gaz, d'ordonner la commutation en s'appuyant sur la loi sur l'approvisionnement du pays³. Un projet d'ordonnance correspondant a été mis en consultation le 31 août 2022⁴.

L'annexe 3 de l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair ; RS 814.318.142.1) prévoit des valeurs limites pour les installations de combustion alimentées à l'huile et pour celles alimentées au gaz. Les valeurs limites applicables à ces deux types d'installation figurent à l'annexe 3, ch. 41, OPair (installations de combustion alimentées à l'huile de chauffage « extra-légère »), et à l'annexe 3, ch. 61, OPair (installations de combustion alimentées au gaz). Les valeurs limites correspondantes concernant l'indice de suie, le monoxyde de carbone (CO) et l'oxyde d'azote (NO_x) sont les suivantes :

Valeurs en mg/m ³	Installation de combustion alimentée au gaz (annexe 3, ch. 61, OPair)	Installation de combustion alimentée à l'huile (annexe 3, ch. 411, OPair)
Indice de suie	-	1
CO	100	80
NO _x	80 / 110	120 / 150

Tableau 1: Valeurs limites de l'OPair applicables aux installations de combustion alimentées au gaz ou à l'huile

D'après des clarifications menées auprès des autorités cantonales chargées de l'exécution de l'OPair, les valeurs limites relatives à l'oxyde d'azote, en particulier, ne peuvent pas être respectées dans chaque cas par les installations bicomcombustibles lorsque celles-ci fonctionnent à l'huile. En outre, certaines installations ont fonctionné uniquement au gaz ces dernières années, et les contrôles périodiques prévus à l'art. 13 OPair n'ont porté que sur ce combustible. Dès lors, le respect des valeurs limites applicables aux installations de combustion fonctionnant à l'huile n'est pas garanti.

Pour accélérer la commutation des installations bicomcombustibles et, ce faisant, contribuer largement à la réalisation de l'objectif de 15 % d'économie de gaz, les dispositions de l'OPair relatives à ces installations doivent être assouplies pour une durée limitée, soit du 1^{er} octobre 2022 au 31 mars 2023.

³ RS 531

⁴ [Communiqué du 31.8.2022](#) : Énergie : mise en consultation des mesures prévues en cas de pénurie de gaz – [« Ordonnance sur la commutation d'installations bicomcombustibles en raison de la pénurie grave de gaz naturel »](#)

Il convient de partir du principe que la grande majorité des installations bicom bustibles fonctionnant à l'huile devraient tout de même respecter les valeurs limites de l'OPair et ne pas avoir besoin de cet assouplissement. La commutation du gaz à l'huile produira néanmoins de faibles émissions supplémentaires d'oxyde d'azote (voir chap. 5).

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Les adaptations prévues dans l'OPair ne concernent pas le droit international ou européen. Elles soutiennent la réalisation de l'objectif des États membres de l'UE et de la Suisse d'économiser 15 % de gaz afin d'éviter une pénurie.

4 Commentaire des dispositions

Dispositions transitoires relatives à la modification du 16 septembre 2022

À travers des dispositions transitoires, les valeurs limites applicables aux installations bicom bustibles doivent être assouplies pour le cas du fonctionnement à l'huile de chauffage « extra-légère » (al. 1 des dispositions transitoires). Du 1^{er} octobre 2022 au 31 mars 2023, la valeur limite sera relevée à 250 mg/m³ pour l'oxyde d'azote (au lieu de 120 / 150 mg/m³ ; voir Tableau 1) et à 170 mg/m³ pour le monoxyde de carbone (au lieu de 80 mg/m³).

Les dispositions transitoires, qui assouplissent les valeurs limites, s'appliquent aux installations commutées du gaz à l'huile de chauffage « extra-légère » sur recommandation de la Confédération ou sur ordre du Conseil fédéral. L'al. 2 dispose que le brûleur doit faire l'objet d'un entretien. Celui-ci comprend par exemple le nettoyage et le contrôle de tous les composants du brûleur, le remplacement des pièces d'usure et un réglage de l'installation permettant de faire fonctionner celle-ci de façon optimale et de réduire les émissions à un minimum. L'entretien se termine en outre par une mesure des émissions effectuée par la personne chargée de l'entretien ; les mesures sont consignées (un contrôle par l'autorité tel que prévu à l'art. 13 OPair n'est pas exigé). Les résultats de ces mesures doivent être transmis à l'autorité compétente dans les 30 jours.

Le champ d'application des dispositions transitoires n'inclut pas les installations de combustion déjà alimentées successivement au gaz et à l'huile de chauffage « extra-légère » avant qu'une commutation soit recommandée ou imposée. De fait, ces installations ne sont pas concernées par l'entretien visé à l'al. 2 des dispositions transitoires.

L'al. 3, enfin, fixe la date de fin de validité des dispositions transitoires à fin mars 2023.

5 Conséquences

Selon des enquêtes réalisées auprès d'exploitants d'installations bicom bustibles par une entreprise sur mandat de l'Office fédéral de l'énergie et auprès de services canto-

naux de protection de l'air par l'Office fédéral de l'environnement, le nombre d'installations qui pourraient être commutées du gaz à l'huile de chauffage « extra-légère » est de 1000 au plus.

Conséquences environnementales

Comme décrit au chapitre 2, l'OPair fixe une valeur limite plus élevée, c'est-à-dire moins stricte, pour l'oxyde d'azote dans le cas des installations de combustion alimentées à l'huile par rapport à celles alimentées au gaz. Par conséquent, le fait de commuter toutes les installations entrant en ligne de compte sur l'huile entraîne une hausse des émissions d'oxyde d'azote. Selon des estimations grossières effectuées à partir de la puissance de ces installations et de leur nombre, le changement de combustible devrait occasionner des émissions supplémentaires de l'ordre de 100 à 200 t d'oxyde d'azote. On peut supposer que l'assouplissement de la valeur limite en question sera mis à profit dans un petit nombre de cas seulement et ne conduira donc pas à d'importantes émissions supplémentaires.

Le surplus d'émissions hivernal représente moins de 1 % des émissions totales de la Suisse. Il est indésirable sur les plans sanitaire et environnemental, étant donné que l'oxyde d'azote entraîne généralement des maladies des voies respiratoires ainsi qu'une surfertilisation et une acidification des écosystèmes. Cependant, une commutation des installations de combustion du gaz à l'huile, associée à un assouplissement temporaire des valeurs limites fixées dans l'OPair, constitue une mesure efficace et proportionnée eu égard au risque de pénurie et à l'objectif de réduction.

Conséquences économiques

L'adaptation temporaire des valeurs limites pour les installations bicom bustibles commutées garantit aux exploitants d'installations de continuer à respecter les prescriptions en matière de protection de l'air. C'est pourquoi la présente révision partielle de l'OPair devrait conduire davantage d'exploitants à effectuer la commutation.

Ceux-ci devront supporter de légers surcoûts dus à la commutation de leurs installations du gaz à l'huile et à l'entretien des installations.

Conséquences pour la Confédération et les cantons

La présente révision partielle de l'OPair n'a pas de conséquences notables pour la Confédération et les services cantonaux chargés de l'exécution de l'OPair.