

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Anne Baehler Bech concernant le "Délai accordé par le SEVEN pour assainir les installations de chauffages à combustible non conformes"

Rappel de l'interpellation

Lorsqu'une installation de chauffage a été déclarée non conforme aux critères légaux fixés par l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air (OPair) et par le règlement cantonal sur le contrôle obligatoire des installations de chauffage à combustion (RCOCC), le SEVEN demande au propriétaire de l'immeuble concerné d'assainir son installation pour la rendre conforme aux prescriptions en vigueur.

En règle générale, le SEVEN accorde au propriétaire un délai de 8 ans pour le faire, délai prolongeable de 2 ans maximum.

L'article 10 de l'OPair stipule que le délai ordinaire d'assainissement est de 5 ans.

Si les cantons romands ont, semble-t-il, adopté une même pratique, à savoir accorder en règle générale un délai de 8 ans, quelques cantons alémaniques accordent, eux, un délai plus court de 6 ans pour l'assainissement demandé.

S'il paraît difficile d'exiger d'un propriétaire qu'il assainisse, voire qu'il change son installation de chauffage en quelques mois, il apparaît néanmoins que le délai proposé par notre canton est trop lâche et trop long.

Les performances énergétiques d'un bâtiment ont un impact énorme sur notre environnement ; laisser une installation de chauffage non conforme fonctionner telle quelle encore 8 ans, voire plus, relève de l'irresponsabilité et a pour conséquences une augmentation notable des émissions polluantes et un gaspillage considérable d'énergie.

Si le petit propriétaire, occupant son logement, tarde à assainir son installation, il est maître de son choix et seul responsable des coûts énergétiques excessifs et de la pollution qu'elle génère. Il n'en est pas de même si l'immeuble est occupé par des locataires.

Le locataire, captif, est quant à lui lésé pendant toutes ces années, car il se voit facturer des frais disproportionnés par rapport à la prestation fournie, sans compter les dégâts causés à l'environnement.

Sachant que le bâtiment est le plus gros consommateur d'énergie en Suisse, ce laissez-faire et ce laxisme ne sont plus acceptables tant sur les plans économiques qu'énergétiques et une telle pratique est résolument contraire à la politique énergétique voulue et promue par notre canton.

Compte tenu des enjeux considérables de la problématique soulevée, je me permets de poser au Conseil d'Etat les questions suivantes :

- Quels sont les critères qui ont amené le Conseil d'Etat à accorder un tel délai pour assainir une installation non conforme et sont-ils toujours pertinents ?*
- Le Conseil d'Etat estime-t-il que la pratique du SEVEN est conforme à la politique énergétique de notre canton ?*
- Le Conseil d'Etat envisage-t-il de raccourcir ce délai et à tout le moins de ne pas dépasser, sauf circonstances exceptionnelles, le délai de 5 ans prévu à l'article 10 de l'OPair ?*

1 PRÉAMBULE

La Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) introduit deux principes fondamentaux :

- Le principe de prévention (LPE, art. 11, al 2, Indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable)*

- Le principe de causalité (LPE, art. 2, *Celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais*)

L' *Ordonnance fédérale du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair)* précise les exigences applicables aux installations de chauffage.

Ainsi, toute installation de chauffage à combustion, qui sert à chauffer plusieurs locaux, doit être périodiquement contrôlée (OPair art. 13, 20, et annexe 3). Ce contrôle porte sur deux catégories de paramètres pour les combustibles huiles de chauffage et gaz :

- Les émissions de polluants atmosphériques (suie, monoxyde de carbone, oxydes d'azote)
- Les pertes énergétiques par la cheminée (pertes par les effluents gazeux)

Si lors d'un contrôle périodique il s'avère qu'un ou plusieurs des paramètres précités ne respectent plus la valeur limite d'émission (VLE) l'autorité, soit le SEVEN pour le canton de Vaud, prescrit des délais de remise en état, voire d'assainissement. Ces délais sont fonction de l'action à entreprendre et de l'écart des valeurs observées par rapport aux VLE.

Un délai standard de 30 jours (délai de "réglage") est accordé au propriétaire ou au responsable désigné d'un immeuble pour faire intervenir une entreprise spécialisée en brûleurs en vue d'une remise en état (dans les normes en vigueur à ce jour) de l'installation.

Cette opération a deux issues :

- L'installation est conforme après le réglage, elle respecte donc toutes les VLE qui la concernent. L'affaire est classée sans suites.
- L'installation est non-conforme après la tentative de remise en conformité. En conséquence elle doit être assainie (art. 7 et 8 OPair) selon des délais dont le cadre est fixé par l'OPair à plusieurs articles, (voir développement ci-dessous).

Les causes de cette non-conformité résiduelle peuvent être liées à l'âge ou à l'état d'entretien des brûleurs et chaudières, mais également aux renforcements périodiques des normes qui figurent dans l'OPair par le Conseil fédéral, qui entraînent des vagues de décisions d'assainissement.

2 EVOLUTION TEMPORELLE DES VALEURS LIMITES APPLICABLES AUX INSTALLATIONS DE CHAUFFAGES AU NIVEAU CANTONAL ET FÉDÉRAL

1975 : 1^{er} règlement cantonal, mesure de l'indice de suie (valeur maximale 2) pour les installations alimentées à l'huile de chauffage.

1982 : 3^{ème} règlement cantonal, mesure de l'indice de suie (valeur maximale 2), particules partiellement brûlées (absence) et des pertes d'énergie par les effluents gazeux (**valeur maximale 16 %**).

1986 : Entrée en vigueur de l'OPair, mesures de l'indice de suie (valeur maximale 1), particules partiellement brûlées (absence) et des pertes par les effluents gazeux (**valeur maximale 16 % pour les installations existantes, 10 % (pour une puissance < 70 kW) et 9 % (> 70 kW) pour celles mises dans le commerce dès le 1^{er} mars 1986**).

1992 : Modification de l'OPair 86, suie 1, CO 80 mg/m³, NOx 120 mg/m³, **pertes 7 %** pour les nouvelles installations, **allègement : pas de VLE pour les NOx et pertes 10 % pour les installations existantes**.

2004 : Modification des exigences de 1992 dans l'OPair, mêmes valeurs limites pour toutes les installations nouvelles et existantes, **suppression en particulier de l'allègement pour les pertes d'énergie**. Mise en application au 1^{er} janvier 2005.

Conséquence à l'entrée en vigueur de ces dernières normes : environ 22'000 installations à assainir dans le canton de Vaud !

On constate donc que le Conseil fédéral procède toujours par étapes : renforcement des valeurs limites pour les nouvelles installations, allègement pour les existantes, puis suppression de l'allègement quelques années plus tard. Indépendamment de l'assainissement individuel lié à chaque installation, le parc suisse des installations de chauffage subit ainsi une forme d'assainissement collectif par l'abaissement régulier des standards applicables.

3 DÉLAIS D'ASSAINISSEMENT

Les délais d'assainissement figurent à deux endroits dans l'OPair :

Art. 10¹ OPair, Délais d'assainissement

1. Le **délai ordinaire** d'assainissement est de cinq ans.

2. Des **délais plus courts**, mais d'au moins 30 jours, sont fixés lorsque :

- a. l'assainissement peut être exécuté sans investissements importants ;
- b. les émissions sont plus de trois fois supérieures à la valeur fixée pour la limitation préventive des émissions ;

c. les immissions provoquées par l'installation elle-même sont excessives.

3. Des **délais plus longs**, de dix ans au plus, sont fixés lorsque :

a. les émissions sont inférieures à une fois et demie la valeur fixée pour la limitation préventive des émissions ou que les dispositions concernant les pertes par les effluents gazeux ne sont pas respectées ;

b. il n'est pas satisfait à la lettre a ou à la lettre c de l'al. 2.

Art. 43 OPair, Dispositions finales

1. En dérogation à l'art. 10, l'autorité accorde des délais d'assainissement de **six à dix ans** pour les installations qui doivent être assainies conformément à la modification du 23 juin 2004, mais qui satisfont déjà aux limitations préventives des émissions au sens des anciennes dispositions de l'ordonnance. Les dispositions de l'art. 10, al.2, lettres a et c, sont réservées.

(Lors du passage des valeurs limites de l'OPair 86 à l'OPair 92, le délai transitoire pour passer de 16 % à 10 % de pertes par les effluents gazeux était de 5 à 10 ans).

4 ANALYSE DES DIVERS DÉLAIS PROPOSÉS EN RELATION AVEC LES PERTES PAR LES EFFLUENTS GAZEUX

Le **GRICCH**(groupement romand des inspecteurs cantonaux des chauffages) coordonne les délais d'assainissement dans les cantons romands pour éviter les inégalités de traitement de la part de propriétaires d'immeubles sis dans plusieurs cantons. Le SEVEN respecte ce principe.

Le délai doit nécessairement se situer dans la fourchette des 6 à 10 ans fixés par les dispositions transitoires.

Les cantons romands se sont majoritairement mis d'accord sur un délai de 8 ans pour procéder à l'assainissement des installations. Certains ont d'abord choisi 10 ans, comme Neuchâtel et Jura, mais ont fini pas se rallier à la majorité. Des cantons, comme Berne, par exemple, ont opté pour le minimum permis par l'ordonnance, soit 6 ans.

Tout délai notifié peut faire l'objet d'une demande de réévaluation en cas de problèmes techniques ou économiques. Le SEVEN traite les demandes individuellement. Il évalue les arguments et leur plausibilité et accorde occasionnellement des allègements (art. 11 OPair), pour autant que le délai maximal de 10 ans de l'art. 10 OPair ne soit pas atteint. Cet ultime délai est également contraignant pour l'autorité d'application de l'OPair.

Dans les cas évoqués, l'assainissement passe par le remplacement de la chaudière et du brûleur. La durée choisie permet aux propriétaires de se préparer à une dépense de l'ordre de 15'000.- francs pour une maison individuelle, voire de choisir une réhabilitation plus poussée. Si l'assainissement au niveau des oxydes d'azote (NOx) exige en outre un brûleur de type low-NOx (basse émission de NOx), l'assainissement au niveau des pertes par les effluents gazeux demande en plus le tubage de la cheminée, pour éviter les problèmes de condensation et de corrosion de celle-ci. Le coût de l'opération peut alors atteindre ou dépasser 20'000.- francs.

5 ANALYSE DU POINT DE VUE ÉNERGÉTIQUE

Dans ce qui précède, on a parlé des pertes par les effluents gazeux. Cela ne correspond qu'à une part, certes non négligeable, des pertes liées à l'installation de chauffage, mais qui est largement inférieure aux pertes énergétiques de l'ensemble de l'immeuble. Ainsi, l'assainissement de l'installation amène généralement à une diminution des pertes par les effluents gazeux de quelques pourcents, alors que l'assainissement de l'immeuble lui-même peut amener à une économie de 50 à 70 %, pour un bâtiment construit avant 1990.

En évaluant l'économie d'énergie associée à la diminution des pertes par les effluents gazeux, il y a également lieu de tenir compte de l'énergie grise de l'installation de chauffage remplacée. Par énergie grise, il faut entendre la quantité d'énergie qu'il aura fallu dépenser pour créer l'installation qui sera remplacée, depuis l'extraction du minerai et des autres matières premières, jusqu'à sa mise en service dans l'immeuble

Si l'on prend comme exemple une installation de 60 kW, soit correspondant sommairement à 4 appartements, qui respectait la norme de 1992 (10 % de pertes) et que l'on assainit (pertes admissibles de 7 %), on gagne ainsi environ 240 litres par an (60 FrS par année et par appartement au prix du mazout de l'été 2008). L'économie est de 2400 kWh par année.

Il est clair qu'une nouvelle installation de chauffage aura certainement des pertes par les effluents gazeux inférieures à 7% (limite légale), surtout si on choisit une chaudière à condensation. Elle aura également moins de pertes par rayonnement. Globalement on devrait se trouver avec un gain de 5 à 8 %, suivant le sérieux du choix de l'installation par rapport à la puissance nécessaire à l'immeuble.

Même en ne prenant pour le calcul que la partie métallique de la chaudière, on arrive à une énergie grise de 13'000 kWh. Cette énergie doit être amortie le plus longtemps possible en regard du développement durable

En laissant fonctionner une ancienne installation 2 ans plus longtemps (délai de 8 ans au lieu de 6, minimum légal) on récupère une part, certes inférieure, mais non négligeable de l'excédent des pertes par les effluents gazeux.

Les principales sources de pertes d'énergie d'un immeuble des années 70 – 80, soit principalement ceux concernées par les assainissements en cours, sont les fenêtres, la toiture et l'isolation des murs. C'est là que réside la principale économie qui pourrait se répercuter sur la facture des frais de chauffage.

6 RÉPONSES AUX QUESTIONS DE L'INTERPELLATION

Quels sont les critères qui ont amené le Conseil d'Etat à accorder un tel délai pour assainir une installation non conforme et sont-ils toujours pertinents ?

Les critères qui ont servi de base à la pratique d'assainissement du canton de Vaud ont été développés dans ce qui précède.

L'assainissement d'une installation de chauffage représente un coût important pour le propriétaire, qu'il s'agisse d'un immeuble ou d'une villa individuelle. Même si la durée d'amortissement comptable d'un chauffage est généralement admise à 15 ans, certains propriétaires ont besoin de temps pour épargner l'argent nécessaire. Le recours à l'emprunt n'est pas toujours possible.

Garder une unité d'action en Suisse romande est aussi un argument qui a son importance.

Depuis 2005, environ 20'000 délais d'assainissement ont été notifiés. La vague de mise en vigueur du renforcement des valeurs limites des pertes d'énergie est près d'être calmée. Il serait discutable de déroger à l'égalité de traitement pour les prochaines notifications d'assainissement, qui concernent souvent des installations à peine amorties.

En outre, parmi les autres critères qui ont amené au choix du délai de huit ans, il a été tenu compte que cela permet à un propriétaire d'étudier la meilleure façon de réhabiliter, même partiellement son immeuble en tenant compte des connaissances actuelles en matière d'économie d'énergie et de réaliser cet assainissement. Ceci permet également de choisir une installation de chauffage d'une puissance inférieure, mieux adaptée aux nouveaux besoins et surtout moins gourmande en combustible.

Les critères précités sont ainsi toujours pertinents.

Le Conseil d'Etat estime-t-il que la pratique du SEVEN est conforme à la politique énergétique de notre canton ?

La pratique du SEVEN peut être estimée conforme à la politique énergétique du canton, mais elle doit évoluer.

En effet, en dépit de ce qui précède, et compte tenu à la fois de la crise d'approvisionnement énergétique et des effets de la combustion sur le climat, il y a lieu de saisir les opportunités qui se présentent aujourd'hui pour changer l'approche du problème : il s'agit de remplacer la perception de "l'obligation d'assainir son installation de chauffage" par celle de "l'opportunité d'assainir son bâtiment". Il s'agit donc, dans une certaine mesure, de passer de la contrainte à l'incitation.

L'année en cours est optimale pour déclencher ce nouveau réflexe. En effet, si la Fondation du Centime Climatique, jusqu'à fin 2009, subventionne les propriétaires de bâtiments chauffés au gaz ou au mazout qui souhaitent assainir l'enveloppe de celui-ci, le programme national d'assainissement des bâtiments devrait prendre le relais en 2010. En parallèle, un programme cantonal 2009 débutera avant l'été, financé à la fois par les contributions globales de la Confédération et par le budget d'investissement du canton.

Outre un assainissement de l'enveloppe du bâtiment, l'assainissement d'une installation de chauffage est également une bonne occasion de s'interroger sur l'opportunité d'un changement de vecteur énergétique. Les alternatives au mazout sont principalement le gaz, le bois ou la pompe à chaleur. Chacun de ces modes de chauffage a ses avantages et ses inconvénients, suivant que l'on considère les choses sous l'angle des émissions de CO₂, de poussières fines ou encore des énergies renouvelables.

Le Centre Info-énergie du SEVEN est à même de conseiller les propriétaires ou de leur fournir de la documentation.

Le Conseil d'Etat envisage-t-il de raccourcir ce délai et à tout le moins de ne pas dépasser, sauf circonstances exceptionnelles, le délai de 5 ans prévu à l'article 10 OPair ?

Il faut tout d'abord rappeler que le délai minimal d'assainissement de 5 ans a passé à 6 ans lors de la modification du 23 juin 2004 de l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air.

Comme il a été dit, la vague d'assainissement des installations de chauffage touche à son terme, et il apparaît peu adéquat d'en modifier les modalités. Par contre, le Conseil d'Etat demande au SEVEN que tous les propriétaires de bâtiments dont les installations de chauffages sont déclarées non conformes et doivent être assainies, soient informés sur les possibilités d'assainissement énergétique de leurs bâtiments, ainsi que sur les aides financières disponibles et à venir. Cette opération s'inscrira en parallèle avec celle touchant prochainement les propriétaires de bâtiments dont les fenêtres seront assainies pour les protéger contre un bruit ferroviaire excessif.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 1 avril 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean