



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Kolly René / Brodard Claude

M 1006.12

Mise en avant des critères servant à définir une installation de biogaz conforme à la zone agricole

I. Résumé de la motion

Les motionnaires demandent de modifier les critères que doit remplir une installation nécessaire à la production d'énergie à partir de biomasse afin qu'elle soit conforme à la zone agricole. Les critères actuellement applicables sont contenus dans la directive du 15 juillet 2009 qui a été établie conjointement par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), la Directions des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) et la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE). Ces critères sont les suivants :

- a) Au minimum le 51 % du capital nécessaire à l'investissement doit provenir de l'exploitation agricole ou être garanti par celle-ci.
- b) La puissance électrique installée ne doit pas dépasser 300 kW.
- c) Au minimum le 20 % des rejets de chaleur produits sur l'année par l'installation doivent être valorisés en externe de l'exploitation agricole.

Les motionnaires souhaitent abolir la directive précitée et introduire des critères qu'ils jugent plus précis et plus pertinents. Ils proposent de compléter ou de modifier l'article 57 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC), ou un autre texte législatif, de la manière suivante :

« L'installation de biomasse doit être subordonnée à l'exploitation agricole et contribuer à une utilisation efficace des énergies renouvelables. Elle doit répondre aux trois critères qui définissent mieux ce qu'est la subordination à l'exploitation agricole, à savoir :

1. Remplir les conditions qui permettent l'obtention de bonus agricole, en vue de la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) ;
2. Puissance électrique maximale 400 kW ;
3. Au minimum un fermier dispose d'une influence importante sur l'exploitation de l'installation et sur les flux monétaires relatifs à la société d'exploitation. »

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'article 16a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) définit quelles sont les constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole. Il dispose notamment que les constructions et les installations nécessaires à la production d'énergie à partir de biomasse ou aux installations de compost qui leur sont liées peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées dans une exploitation agricole si la biomasse

utilisée est en rapport étroit avec l'agriculture et avec l'exploitation. C'est le Conseil fédéral qui règle les modalités (al. 1^{bis}, 1^{re} et 3^e phrases). L'article 34a de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT) énumère quelles sont les constructions et installations admissibles (al. 1) et indique d'où doivent provenir les substrats utilisés (al. 2). Il précise encore que l'installation complète doit être subordonnée à l'exploitation agricole et contribuer à une utilisation efficace des énergies renouvelables (al. 3).

En matière de construction hors de la zone à bâtir, le droit cantonal ne peut pas être plus souple que le droit fédéral, mais il peut parfois se montrer plus restrictif. L'article 27a LAT précise explicitement les cas dans lesquels la législation cantonale peut prévoir des restrictions ; or, l'article 16a al. 1^{bis} LAT n'en fait pas partie. Par conséquent, dès lors que le droit fédéral en la matière est directement applicable et qu'il ne nécessite pas une concrétisation dans le droit cantonal, les législateurs cantonaux n'ont pas à légiférer dans ce domaine. D'ailleurs, l'article 57 LATeC que les motionnaires proposent de modifier renvoie directement au droit fédéral.

C'est dans ce contexte que les Directions concernées ont décidé d'établir la directive du 15 juillet 2009 pour fixer des critères concrets permettant de définir si une installation est subordonnée à une exploitation agricole et qu'elle contribue à une utilisation efficace des énergies renouvelables (art. 34a al. 3 OAT). Non seulement la directive n'entre pas en conflit avec le droit fédéral d'application directe, mais en plus elle permet d'atteindre le but fixé tout en préservant la souplesse nécessaire pour s'adapter à l'évolution de la pratique.

Après ces considérations préliminaires, le Conseil d'Etat articule sa réponse en suivant et en examinant chacun des critères proposés par les motionnaires :

1. Remplir les conditions qui permettent l'obtention de bonus agricole, en vue de la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC)

Le bonus agricole est octroyé si les co-substrats et les cultures énergétiques ne dépassent pas 20 % de la masse fraîche totale utilisée dans l'installation. Par conséquent, 80 % de la masse traitée doit être constituée d'engrais de ferme et de déchets de récoltes produits sur l'exploitation (substrats).

La question de la proportion et de la provenance des substrats et co-substrats autorisés pour une installation de biogaz est déjà réglée par l'article 34a al. 2 OAT. Ce dernier prévoit que les substrats utilisés doivent provenir à raison de la moitié au moins de leur masse de l'exploitation elle-même ou d'entreprise agricoles distantes, en règle générale, de 15 km au maximum par la route.

La proposition des motionnaires va donc au-delà de ce qu'exige la base légale fédérale.

L'avantage du critère proposé serait que seules des installations essentiellement basées sur les engrais de ferme pourraient être construites. Il ne serait donc pas possible de construire des installations qui s'approvisionneraient de manière trop importante à l'extérieur, provoquant ainsi davantage de nuisances (transport, stockage odorant de co-substrat en grande quantité) et provoquant plus rapidement un assèchement du marché des co-substrats.

Cependant, un tel critère constituerait une limitation de la liberté économique des agriculteurs dès lors qu'actuellement, ces derniers ont la possibilité de choisir entre une installation plutôt axée sur les co-substrats (50 % de substrats et 50 % de co-substrats) et une installation plutôt axée sur les engrais de ferme avec une compensation par un bonus de la RPC (80 % de substrats et 20 % de co-substrats).

L'instauration du critère proposé pourrait empêcher certains projets d'aboutir en raison de la difficulté de produire 80 % des substrats dans un rayon de 15 km. En outre, il convient de mentionner que plusieurs agriculteurs sont déjà sous contrats avec des entreprises de l'agroalimentaire pour la reprise de sous-produits qui pourraient devenir des co-substrats, contrats auxquels l'introduction de ce critère mettrait fin.

Enfin, il ne semble pas opportun de faire référence à un programme de RPC, a fortiori dans une loi, dès lors que les modalités d'application de ce programme évoluent avec le temps. Partant, le renvoi au RPC risquerait rapidement de devenir obsolète ou inadéquat.

2. Puissance électrique maximale de 400 kW

La fixation d'une puissance maximale est un moyen de s'assurer que chaque installation demeure effectivement liée à une exploitation agricole. En effet, comme l'apport de substrat d'une entreprise agricole n'est pas illimité, l'exploitant serait tenté de rechercher toujours plus de matière provenant de l'extérieur, toujours plus loin, en vue d'augmenter sa production d'énergie. Or, en limitant la puissance à produire, on limite ce risque.

Il convient aussi de rappeler que, dans le cadre d'une exploitation agricole, le réseau électrique n'est pas forcément dimensionné pour recevoir l'énergie produite. La puissance maximale de 300 kW a été définie dans la directive en tenant compte de la capacité de production approximative qui pourrait être installée sur une grande exploitation agricole.

La loi cantonale du 9 juin 2000 sur l'énergie prévoit que des mesures doivent être prises pour que l'énergie soit utilisée de manière aussi économe et rationnelle que possible (art. 11). En outre, les rejets de chaleur engendrés notamment par les nouvelles installations des exploitations industrielles ou artisanales doivent être valorisés (art. 17). C'est ainsi que l'un des critères fixés par la directive prévoit qu'au minimum 20 % des rejets de chaleur produits sur l'année par l'installation doivent être valorisés en externe de l'exploitation agricole. Or, si la puissance électrique maximale était plus élevée, la chaleur engendrée serait également plus importante. Par conséquent, il deviendrait plus difficile de valoriser cette chaleur, même à hauteur de 20 %, et une quantité plus importante de rejets de chaleur serait évacuée dans l'environnement, ce qui va à l'encontre des dispositions susmentionnées de la loi cantonale sur l'énergie.

La proposition des motionnaires de passer de 300 kW à 400 kW au maximum n'est pas en soi problématique. Il conviendrait toutefois de compléter ce critère par d'autres conditions permettant de s'assurer que la biomasse utilisée provient principalement de l'exploitation, que les rejets de chaleur sont valorisés et que le réseau électrique est à même de reprendre l'énergie produite.

Dès lors que le critère proposé par les motionnaires est incomplet et que, dans la pratique, le critère fixé dans la directive ne constitue pas véritablement un point d'achoppement, ce dernier paraît préférable.

3. Au minimum un fermier dispose d'une influence importante sur l'exploitation de l'installation et sur les flux monétaires relatifs à la société d'exploitation

L'introduction de l'article 34a OAT, en 2007, visait à encourager les énergies renouvelables et à permettre aux agriculteurs de diversifier leurs revenus en autorisant des constructions et installations destinées à la production d'énergie à partir de biomasse en zone agricole. Il s'agissait

toutefois d'empêcher que des projets portés par des sociétés d'électricité et autres investisseurs sans lien avec l'agriculture ne voient le jour dans la zone agricole.

Si les agriculteurs ont logiquement besoin de partenaires pour réaliser leur projet, le critère actuel fixant à 51 % au minimum le capital provenant de l'exploitation agricole ou garanti par celle-ci leur permet de rester maîtres de leur projet. Le critère des 51 % confirme la subordination de l'installation à une ou des exploitations agricoles et respecte l'esprit de la loi tel que l'a voulu le législateur fédéral. En outre, il concorde avec l'ordonnance fédérale sur les améliorations structurelles (OAS) qui exige une majorité de producteurs dans la communauté et dans l'organe d'exécution pour pouvoir bénéficier d'un crédit d'investissement (cf. art. 11b let. c OAS).

Le critère actuel a le mérite de donner une interprétation claire de la subordination. Il n'en va pas de même du critère proposé par les motionnaires. En effet, non seulement le terme de « fermier » n'est pas adapté pour cette thématique, mais en plus la notion d'« influence importante » n'est pas suffisamment claire pour être directement applicable. Au surplus, un agriculteur pourrait avoir une influence importante sur une installation sans que cette dernière ne soit véritablement subordonnée à son exploitation agricole (cf. art. 34a al. 3 OAT). Sur ce point, la proposition des motionnaires ne semble pas satisfaisante compte tenu des exigences fixées par le droit fédéral.

En conclusion

Le Conseil d'Etat rappelle que la présente motion touche un domaine régi exclusivement par le droit fédéral et que le législateur cantonal n'a donc pas à concrétiser ce droit dans une base légale cantonale. En outre, une directive est un instrument souple qui peut être rapidement adapté en fonction de l'évolution de la législation, de la jurisprudence et de la pratique, dans le respect du cadre légal fixé par le droit fédéral.

Si les critères fixés par la directive du 15 juillet 2009 sont susceptibles d'être affinés ou réexaminés en fonction de l'évolution du domaine, de la jurisprudence et de l'expérience tirée de la pratique, le Conseil d'Etat estime toutefois que ceux proposés par les motionnaires ne sont pas judicieux, dès lors qu'ils ne sont ni plus précis, ni plus pertinents, et qu'en pratique, ils ne seraient pas moins restrictifs.

Le Conseil d'Etat relève enfin que la seconde partie de l'alinéa 3 de l'article 34a OAT, à savoir que l'installation doit contribuer à une utilisation efficace des énergies renouvelables, n'est pas du tout reprise par les motionnaires, contrairement à la directive du 15 juillet 2009 qui prévoit qu'au minimum 20 % des rejets de chaleur produits sur l'année par l'installation doivent être valorisés en externe de l'exploitation agricole. En ce sens, la proposition des motionnaires est incomplète.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter la motion.

21 août 2012