



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Kaltenrieder André / Thalmann-Bolz Katharina

2020-CE-220

Centre de biomasse et parc énergétique de Galmiz, quelle suite ?

I. Question

Le 20 août 2020, on lisait dans la presse que le Conseil fédéral avait émis un avis négatif quant au projet « Centre de biomasse et parc énergétique de Galmiz » lors de sa séance du 19 août. Le rapport d'examen de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) indique ce qui suit :

1. A l'emplacement prévu, le projet de centre de biomasse et parc énergétique est contraire au droit fédéral. De telles activités ont leur place dans une zone industrielle.
2. La localisation de cette zone à l'écart des zones à bâtir contrevient aux principes fondamentaux de l'aménagement du territoire. Du point de vue du Conseil fédéral, la compostière actuelle implantée le long de l'axe Galmiz–Sugiez est matériellement contraire au droit fédéral, et toute extension par la création de nouvelles activités aggraverait cette illécéité.

L'entreprise de compostage Seeland SA exploite une compostière à Chablais (commune de Galmiz) depuis 1991. Sa zone d'apport comprend actuellement 45 communes contractantes dans trois cantons (Fribourg, Berne et Neuchâtel). À l'heure actuelle, quelque 71 000 habitants apportent leurs déchets verts ainsi que leurs déchets de jardin et de légumes à Galmiz, représentant un volume annuel de près de 40 000 tonnes de biomasse traitées. De 17 500 m² actuellement, la surface serait portée à 66 000 m². Le projet prévoit le traitement de 75 000 tonnes de déchets verts par an, dont 55 000 tonnes pour la production d'énergies renouvelables. Ce projet contesté permettrait de produire 14,3 GWh d'électricité et 16 GWh de chaleur à partir de sources renouvelables indigènes. Une partie de ces déchets devra également permettre de produire des énergies renouvelables en faveur de la mobilité.

L'installation actuelle traite 40 000 tonnes de déchets, dont 5000 à 9000 tonnes sont transformées en énergies renouvelables (électricité et chauffage à distance). Un approvisionnement énergétique est déjà assuré à travers le réseau de chauffage à distance de la commune de Mont-Vully.

L'implantation du site existant est optimale du point de vue du trafic routier. L'accès depuis la route cantonale Morat-Anet est court, tandis que les jonctions d'autoroute A1 et A5 se trouvent à proximité immédiate.

Dans toute la zone d'apport de la compostière, il n'existe aucun emplacement alternatif qui n'ait pas d'emprise sur les surfaces d'assolement. Un total de 31 zones ont été inspectées depuis l'évaluation régionale des sites, dont 12 ont d'ores et déjà pu être exclues après un premier examen. Les 19 sites restants ont été soumis à une évaluation différenciée, aboutissant à un examen approfondi de quatre sites potentiels. Isolé, l'emplacement actuel n'est certes pas optimal pour une extension, mais il se

justifie par les distances avec les zones d'habitation exigées par la loi (immissions d'odeurs) et les exigences en matière d'implantation qui en découlent.

Ce projet revêt une importance régionale pour le district du Lac : il crée des emplois et représente la région dans le cadre des enjeux du recyclage des déchets et de l'approvisionnement de l'agriculture et de la culture maraîchère en précieux produits naturels de compost et de terre.

Il soutient par ailleurs la stratégie énergétique du canton de Fribourg qui vise à atteindre la société à 4000 watts d'ici 2030, et même la société à 2000 watts à plus long terme (d'ici 2100). Parmi un certain nombre de mesures, il avait été décidé, en conformité avec la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération, d'économiser de l'énergie et d'utiliser davantage d'énergies renouvelables afin de réduire notre dépendance aux énergies fossiles.

Nous posons par conséquent les questions suivantes :

1. Où, selon le plan directeur cantonal, des zones pour la biomasse et des parcs énergétiques peuvent-elles être prévues ?
2. Où et comment des projets comparables doivent-ils être réalisés légalement selon le droit cantonal en matière d'aménagement ?
3. Est-il prévu, le cas échéant, d'adapter le plan directeur cantonal ?
4. Quels autres projets régionaux sont disponibles pour permettre la réalisation de la stratégie énergétique cantonale et comment sont-ils soutenus par le canton ?
5. Comment le projet est-il évalué par les cantons de Berne et de Neuchâtel ? Y a-t-il un consensus sur son importance et un soutien commun ?
6. Selon quelles priorités le canton évalue-t-il la pondération du projet de centre de biomasse et de parc énergétique ?
7. Quel est l'intérêt du canton de Fribourg pour les projets régionaux visant à promouvoir le recyclage des déchets dans le district du Lac ?
8. Quelles mesures le canton entend-il entreprendre vis-à-vis de la Confédération pour défendre le projet de parc énergétique inclus dans le plan directeur et pour que la Confédération l'approuve ?
9. Le canton a intégré ce projet dans son plan directeur cantonal et approuvé le contenu y relatif du plan directeur régional. Comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il par rapport aux réflexions régionales et comment entend-il les mettre en œuvre ?

9 novembre 2020

II. Réponse du Conseil d'Etat

En adoptant la fiche du projet de *Centre de biomasse et parc énergétique de Galmiz* dans le plan directeur cantonal, le Conseil d'Etat a clairement démontré qu'il soutenait ce type de démarches qui s'inscrit parfaitement dans la stratégie cantonale de développement durable sous l'angle de l'économie circulaire. L'inscription d'un projet dans le plan directeur cantonal ne donne toutefois jamais de garantie de réalisation même en cas d'approbation par la Confédération. La décision de ne

pas approuver l'extension de zone nécessaire au projet a été prise par le Conseil fédéral, non pas parce que l'idée de développer ce genre d'activités n'était pas soutenue, mais avant tout en raison de sa localisation qui est jugée comme non conforme à la loi sur l'aménagement du territoire.

L'adéquation du développement des filières de recyclage avec les dispositions légales en matière d'aménagement du territoire est actuellement également questionnée au niveau du Parlement fédéral dans le cadre d'un postulat de la conseillère aux Etats Johanna Gapany, qui a accepté ainsi à la fois de défendre l'intérêt du canton et celui de l'économie circulaire en général, en questionnant la pratique actuelle des zones prévues à cet effet. La dimension de cette problématique dépasse clairement celle de la région du Lac ou du canton de Fribourg et la réflexion doit être contextualisée dans un cadre plus large.

Le Conseil d'Etat se doit aujourd'hui de prendre acte de la non-approbation fédérale et constate qu'aux yeux de la Confédération, le développement futur de l'activité projetée, aussi intéressant soit-il, ne se trouve pas au bon endroit. Le canton a toujours entretenu des échanges réguliers avec les acteurs régionaux et privés concernés. Il entend bien poursuivre la discussion et prendre en compte les résultats des réflexions en cours et profiter de l'occasion pour apporter les précisions nécessaires à la planification de ce type d'installation sur son territoire.

Réponse aux questions

1. *Où, selon le plan directeur cantonal, des zones pour la biomasse et des parcs énergétiques peuvent-elles être prévues ?*

En dehors de ce projet qui n'a pas été approuvé par la Confédération, le canton ne prévoit pas dans le plan directeur cantonal d'emplacements spécifiques pour la production de biomasse et l'implantation de parcs énergétiques. Toutefois, dans les principes de base relatifs à la valorisation de la biomasse, le plan directeur cantonal mentionne la nécessité de choisir les sites d'implantation à proximité des consommateurs potentiels, de prendre en compte les nuisances qui pourraient être générées et de coordonner les besoins en biomasse avec les exploitations agricoles et industrielles fribourgeoises.

Le canton soutient les démarches de valorisation des déchets et la production énergétique qui peut en découler. Comme tout projet, l'implantation d'installations de ce type doit s'inscrire dans le cadre légal de l'aménagement du territoire en vigueur et sa jurisprudence.

2. *Où et comment des projets comparables doivent-il être réalisés légalement selon le droit cantonal en matière d'aménagement ?*

Selon le droit fédéral en matière d'aménagement du territoire, de telles installations doivent être planifiées dans des zones d'activités en continuité des zones à bâtir existantes. L'installation actuelle, détachée du tissu bâti existant, ne répond déjà pas à cette exigence. Une telle localisation pourrait être envisagée, selon le droit fédéral, uniquement s'il est démontré qu'une implantation en zone à bâtir (vraisemblablement en zone d'activités) est impossible en raison d'intérêts publics prépondérants. L'extension de l'installation existante est jugée comme non conforme à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et c'est la raison principale de la non-approbation fédérale du projet porté par le plan directeur cantonal.

Le canton est conscient qu'il est assez difficile d'implanter certaines installations de traitement des déchets qui peuvent être à l'origine de nuisances dans des zones d'activités. Cela peut être le cas d'installations de traitement de biomasse qui engendrent parfois des odeurs ou pour des installations de valorisation des matériaux inertes qui sont parfois à l'origine de poussières et de bruit.

3. *Est-il prévu, le cas échéant, d'adapter le plan directeur cantonal ?*

En ce qui concerne le projet *Centre de biomasse et parc énergétique de Galmiz*, l'adaptation du plan directeur cantonal est déjà effective avec la décision du Conseil fédéral de ne pas l'approuver. Au niveau du plan directeur, ce projet n'existe donc plus. Tout autre projet de ce type et de cette ampleur sera également soumis à l'obligation d'être planifié dans le plan directeur cantonal et transmis à la Confédération pour approbation.

4. *Quels autres projets régionaux sont disponibles pour permettre la réalisation de la stratégie énergétique cantonale et comment sont-ils soutenus par le canton ?*

Le plan sectoriel de l'énergie, réalisé en 2017, permet de visualiser les infrastructures énergétiques existantes sur le canton de Fribourg, établit le potentiel énergétique pouvant être mis en œuvre dans le canton sur la base d'analyses spécifiques et met ce potentiel en relation avec les objectifs à atteindre.

Le tableau suivant, extrait du plan sectoriel de l'énergie, liste toutes les installations de valorisation de la biomasse actuellement en fonction dans le canton de Fribourg.

Tableau: Installation de biogaz valorisant la biomasse agricole / les déchets organiques.

Lieu	Puissance électrique en kW	Puissance thermique en kW	Production nette d'électricité en GWh/an (approx.)*	Production de chaleur en GWh / an (approx.)*
Uttewil (Bösingen)	210	252	1.4	1.7
Guin (Düdingen)	370	387	2.7	3.2
Heitenried	60	92	0.4	0.6
Villorsonnens	440	525	1.5	1.9
Le Mouret (Ferpicloz)	280	344	2.1	2.6
Seedorf (Noréaz)	295	410	2.1	3.2
Courmillens (Miséry-Courtion)	105	89	0.7	0.6
Bellechasse (Sugiez)	220	232	1.3	1.6
Galmiz**			0.8	0.7
Grandvillard**			n.a.	n.a.

* Moyenne des années 2012 ou 2013 à 2014 selon Swissgrid (Liste der KEV Bezüger)
** Nouvelles installations opérationnelle depuis 2015 / 2016

Sources: Swissgrid – RPC et SdE

En conformité avec le droit fédéral demandant au canton un certain niveau de planification, les aspects territoriaux qui découlent de ce plan sectoriel ont été repris dans le thème *Energie* du plan directeur cantonal. Pour les projets clairement délimités spatialement et dont les analyses sont suffisamment avancées, des fiches de projets ont été établies. C'est notamment le cas pour le développement des éoliennes, de la géothermie profonde dans l'agglomération de Fribourg et de la force hydraulique avec le projet de turbinage de l'eau entre le lac de Schiffenen et le lac de Morat. Par ailleurs, dans les principes de base relatifs à la valorisation de la biomasse, le plan directeur

cantonal mentionne la nécessité de choisir les sites d'implantation à proximité des consommateurs potentiels, de prendre en compte les nuisances qui pourraient être générées et de coordonner les besoins en biomasse avec les exploitations agricoles et industrielles fribourgeoises.

La fiche de projet du *Centre de biomasse et parc énergétique de Galmiz* a été élaborée indépendamment d'une planification territoriale en lien avec le développement de la biomasse dans le canton. Seuls les périmètres permettant le développement de certaines technologies, là où les critères d'implantation sont précisément arrêtés (et/ou lorsque le droit en vigueur l'impose) ont été intégrés au plan directeur.

5. Comment le projet est-il évalué par les cantons de Berne et de Neuchâtel ? Y a-t-il un consensus sur son importance et un soutien commun ?

Le plan de gestion des déchets du canton de Neuchâtel de juillet 2008 informe simplement que « quelques communes de l'Entre-deux-Lacs s'adressent à une entreprise extra-cantonale pour la prise en charge des déchets organiques (compostière située à Sugiez (FR)) ». Le Département du développement territorial et de l'environnement du canton de Neuchâtel a mis en consultation la révision de son plan de gestion des déchets le 21 décembre 2020. L'installation de compostage et méthanisation de Galmiz ne figure plus dans la liste des installations de traitement des biodéchets. La priorité est donnée à un traitement local de ces déchets, par le biais d'installations réparties dans chaque région. Aucun besoin de disposer de capacités supplémentaires à Galmiz pour couvrir les besoins neuchâtelois ne semble donc requis.

Les communes du canton de Berne utilisent l'installation de Galmiz pour une quantité de déchets de l'ordre de 17 000 tonnes/an et 19 communes de ce canton sont actionnaires de la société exploitante. Même si cette installation ne figure pas explicitement dans leur plan sectoriel de 2017, elle revêt selon les chiffres à disposition un caractère important pour les communes concernées de ce canton. Les apports communaux ne devraient toutefois pas augmenter significativement au cours des années prochaines, ce qui ne justifierait pas à eux seuls un agrandissement de l'installation existante.

Le canton de Vaud mentionne l'installation de Galmiz dans son plan cantonal de gestion des déchets de 2016, sans toutefois indiquer d'estimation de quantités de déchets à prendre en charge. L'installation de Galmiz n'est pas mentionnée dans la fiche de mesures qui aborde la question de l'achèvement de la réalisation du dispositif de traitement des biodéchets.

On peut conclure que l'installation de Galmiz revêt une grande importance en termes de valorisation des déchets de la biomasse pour les cantons de Fribourg et de Berne et dans une moindre mesure pour le canton de Vaud. Le rapport d'impact du projet d'agrandissement ne donne pas de justification détaillée de l'augmentation de la capacité. Les apports communaux ne justifieraient pas à eux seuls une telle augmentation de sa capacité actuelle. Il y a toutefois certainement d'autres arguments qui justifient une augmentation de la capacité comme la valorisation des déchets agricoles, maraîchers et industriels.

Les planifications cantonales ne fixent pas de manière précise les capacités des installations de traitement et de déchets de la biomasse. La situation du projet de Galmiz met en évidence l'intérêt qu'aurait une planification supra cantonale. En l'absence d'un tel niveau de planification, le canton de Fribourg va veiller à ce que la coordination intercantonale soit intensifiée pour ce type de projet.

6. *Selon quelles priorités le canton évalue-t-il la pondération du projet de centre de biomasse et de parc énergétique ?*

S'agissant d'une pondération effectuée sur la base de différents intérêts nationaux découlant de l'application du droit fédéral, le Conseil fédéral a effectué une pesée des intérêts. Toutefois, le fait de disposer d'une installation de compostage et de méthanisation dans la région de Galmiz revêt clairement un caractère important pour le canton et c'est bien la raison pour laquelle une fiche de projet du plan directeur cantonal pour l'extension de l'installation existante a été proposée. Cette installation fait partie du dispositif qui permet de garantir la valorisation des déchets de biomasse produits dans le canton et de limiter les transports de déchets entre les lieux de production et de traitement.

L'agrandissement de l'installation et la création d'un centre de biomasse et d'un parc énergétique à Galmiz, tel que prévu par le promoteur, dépasse les besoins régionaux en matière de gestion des déchets. Il pourrait s'avérer intéressant sous l'angle de production d'énergie verte. Il ne faut cependant pas perdre de vue que le soutien que peut apporter le canton à cette filière de valorisation des déchets et de production d'énergie doit se faire en tenant compte des dispositions légales en vigueur. Les installations doivent être implantées à des endroits adéquats en termes d'aménagement du territoire. Il semblait au Conseil d'Etat que le fait de proposer une extension d'une installation existante était plus adéquat que de chercher une nouvelle localisation pour ce type d'activité. Malheureusement, le Conseil fédéral n'a pas été de cet avis.

7. *Quel est l'intérêt du canton de Fribourg pour les projets régionaux visant à promouvoir le recyclage des déchets dans le district du Lac ?*

Sur le principe, indépendamment de l'aspect régional, tout projet allant dans le sens d'une valorisation des déchets et d'une production d'énergie non fossile, à partir du moment où il est conforme aux règles de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, est intéressant et prioritaire pour le canton et correspond à sa Stratégie de développement durable

8. *Quelles mesures le canton entend-il entreprendre vis-à-vis de la Confédération pour défendre le projet de parc énergétique inclus dans le plan directeur et pour que la Confédération l'approuve ?*

Le canton ne peut pas contester la décision du Conseil fédéral de ne pas approuver le projet de parc énergétique de Galmiz. Il peut par contre œuvrer pour préciser le cadre de réalisation d'un projet de ce type sous l'angle de l'aménagement du territoire en concertation avec les autorités des cantons voisins et avec l'aide de la Confédération. C'est dans cet état d'esprit qu'il a interpellé la Confédération lors de contacts directs et par le biais de l'intermédiaire de la conseillère aux Etats Joana Gapany qui s'est appuyée sur les réflexions du canton pour son intervention parlementaire. Partant, il n'est pas exclu qu'un ou plusieurs sites puissent être éligibles à un projet de parc énergétique. La région pourrait aussi examiner quelles entreprises de revalorisation de déchets sont actives dans le district et voir si des besoins d'extension sont à prendre en compte lors de la mise à jour du plan directeur régional en cours. Le canton accompagne par ailleurs les promoteurs du projet dans leurs réflexions pour rendre leur projet compatible avec les dispositions légales en vigueur et l'interprétation qui en a été faite par le Conseil fédéral.

9. *Le canton a intégré ce projet dans son plan directeur cantonal et approuvé le contenu y relatif du plan directeur régional. Comment le Conseil d'État se positionne-t-il par rapport aux réflexions régionales et comment entend-il les mettre en œuvre ?*

Le canton soutient toutes réflexions sur le sujet de la valorisation des déchets de biomasse qui s'inscrivent dans la Stratégie du développement durable et les objectifs définis en matière d'économie circulaire.

En inscrivant le projet de *Centre de biomasse et parc énergétique de Galmiz* dans son plan directeur cantonal et en approuvant le plan directeur régional, le canton de Fribourg a affiché clairement son appui de principe pour de tels procédés à la région dans ses démarches. Même si ce projet ambitieux d'extension de l'installation existante à Galmiz ne peut pas être mis en œuvre suite à la décision de la Confédération, le canton a toujours l'intention d'aider la région à trouver des solutions. La recherche de solutions passe par la clarification des conditions-cadres requises pour développer ce type d'activités, en particulier sous l'angle de l'aménagement du territoire et de la clause du besoin. Il poursuit ses échanges réguliers avec les acteurs concernés et a pris les premiers contacts nécessaires dans ce sens avec la Confédération et les cantons voisins.

16 mars 2021