

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 143-2015
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☒
N° d'affaire: 2015.RRGR.541

Déposée le: 27.05.2015

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée: Non

N° d'ACE: 1418/2015 du 25 novembre 2015
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification: -
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Ouvrir la voie aux énergies renouvelables dans les exploitations agricoles

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants pour faciliter la mise en place d'installations fonctionnant au biogaz et au bois pour la production de courant et de chaleur :

1. Le canton de Berne se consacre à la production d'énergie à partir de sources renouvelables (biogaz et bois) et modifie dès lors sa politique d'autorisation en simplifiant les conditions à réunir en termes d'aménagement du territoire.
2. La part de revenu provenant de la production d'énergie n'est plus un critère de l'autorisation d'installations au biogaz ou au bois quand 80 pour cent au moins de la biomasse agricole ou du bois sont utilisés comme matière première pour la production d'énergie.
3. Le lien étroit avec l'agriculture et donc la qualité requise pour qu'une installation puisse être autorisée sont réalisés quand 80 pour cent au moins de la biomasse agricole ou du bois sont utilisés comme matière première pour la production d'énergie.
4. Les infrastructures nécessaires à la production d'énergie (chaleur et courant électrique) et au transport vers les usagers, notamment les câbles enfouis dans un hameau ou dans

des zones à bâtir proches, sont conformes à l'affectation de la zone dans la mesure où les installations traitent 80 pour cent au moins de bois ou de biomasse agricole.

Développement

Dans la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération, il est prévu que les installations au biogaz et au bois, auxquels s'ajoutent un certain nombre d'autres sources d'énergie renouvelables, doivent remplacer une partie de la production des centrales nucléaires et dans le processus de développement des sources d'énergie renouvelables, on en attend une contribution essentielle à la stabilité du réseau grâce à la flexibilité des moyens de production.

La biomasse humide, le fumier et le lisier, renferment le potentiel inexploité le plus important: aujourd'hui, trois pour cent seulement du lisier servent en Suisse à la production d'énergie. Outre la production de courant et de chaleur, les installations au biogaz contribuent à la sécurité de l'élimination, offrent de nouvelles perspectives aux agriculteurs et entrent dans la protection du climat du fait de la réduction des émissions de méthane. Le bois renferme lui aussi un grand potentiel (biomasse solide) qui peut servir à la production d'énergie, et c'est une source que les agriculteurs propriétaires forestiers exploitent peu.

Le canton de Berne s'est doté d'une stratégie énergétique dont les objectifs consistent notamment à encourager les nouvelles technologies de production d'énergie.

Dans le cadre d'un permis de construire portant sur la construction ou l'agrandissement de bâtiments existants, les autorités chargées d'accorder les permis placent dans la procédure des obstacles qui ont pour effet d'empêcher la mise en place d'installations de production d'énergie au biogaz ou au bois, ou en tout cas de faire durer la procédure d'octroi du permis, ce qui contribue à faire grimper les coûts.

Un obstacle similaire est l'interprétation nettement trop restrictive de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire dont l'article 34a, alinéa 3 dit ce qui suit : « L'installation complète doit être subordonnée à l'exploitation agricole et contribuer à une utilisation efficace des énergies renouvelables. »

L'interprétation que donne le canton de Berne de cette ordonnance est en effet très restrictive :

1. Le critère du revenu. Le revenu tiré de l'installation de production d'énergie au biogaz ne doit pas selon les règles cantonales dépasser 50 pour cent. Pour les installations gérées par un exploitant seul sans la participation d'autres agriculteurs, ce critère est impraticable.
2. La subordination visuelle à l'exploitation agricole est souvent un critère rédhibitoire, ou qui appelle de considérables investissements supplémentaires.

De fait, la pratique d'octroi du permis de construire risque d'imposer une interprétation trop restrictive de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire. A cela s'ajoute que la Confédération se propose plutôt d'ouvrir la voie des agriculteurs à l'exploitation de la biomasse. Dans l'optique d'une simplification administrative, ce qu'il est convenu d'appeler le « Train d'ordonnances d'automne 2015 » est actuellement en consultation. L'ordonnance sur la terminologie agricole (OTerm) et l'ordonnance sur le droit foncier rural (ODFR) ont notamment été révisées. La nouvelle teneur entre en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

On y trouve la définition des prestations agricoles ou proches de l'agriculture qui permettent de comptabiliser les unités de main d'œuvre standard UMOS. Les agriculteurs font valoir ces unités pour obtenir l'aide d'investissement, qui recouvre notamment la mise en valeur de la biomasse (bioénergie, installations au biogaz, chauffage à distance, exploitation et entretien des forêts), ainsi que le compostage. Dans cette optique précisément, les critères de subordination économiques pratiqués par le canton de Berne ne doivent plus s'appliquer à la construction d'installations au biogaz. D'autant que la production d'énergie est désormais une activité agricole, du moins au sens large.

A cela s'ajoute le fait qu'en règle générale, les installations au biogaz produisent à partir de la fermentation de la biomasse non seulement du courant électrique et de la chaleur mais également de l'engrais (dans la mesure où il n'ajoute à la totalité de la masse traitée que 20 pour cent au maximum de biomasse non agricole) et que de cette manière, d'utiles cycles d'éléments nutritifs se referment. Là encore, la Confédération se propose d'agir. Dans l'ordonnance sur le traitement des déchets (OTD), qui est actuellement en révision et qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2016, la valorisation matérielle ou énergétique des déchets organiques est définie, et on détermine les technologies qui peuvent être utilisées.

Imposer aux installations agricoles de production de biogaz d'utiliser au moins 80 pour cent de biomasse ou de bois comme matière première permet d'exclure de la zone agricole toute usine de méthanisation fonctionnant principalement ou exclusivement à la biomasse non-agricole.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion porte sur un domaine ressortissant exclusivement au Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

La construction d'installations de biogaz agricole se trouve à la croisée des intérêts, tous d'égale valeur, de la politique énergétique, de l'agriculture et de l'aménagement du territoire. Avec la Stratégie énergétique 2006, le programme cantonal d'encouragement des installations de méthanisation 2008 – 2011 et le rapport à l'intention du Grand Conseil intitulé « Stratégie énergétique 2006. Rapport à l'intention du Grand Conseil sur la mise en œuvre de la stratégie et les effets des mesures 2011 – 2014 ainsi que sur les nouvelles mesures 2015 – 2018 »¹, le Conseil-exécutif a clairement indiqué qu'il est prêt à encourager et à soutenir les installations de méthanisation agricole (usines de méthanisation) dans la limite des possibilités légales. Dans les centres INFORAMA, le canton offre par ailleurs un centre de conseils sur les énergies renouvelables pour les agriculteurs.

Avec une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)², le législateur fédéral a prévu, à l'article 16a, alinéa 1bis, que les constructions et installations nécessaires à la production d'énergie à partir de biomasse ou aux installations de compost qui leur sont liées peuvent

¹ ACE 1012/2015.

² En vigueur depuis le 1^{er} septembre 2007.

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.

Les conditions d'octroi d'une autorisation définies à l'article 34a de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT)³ sont les suivantes:

- l'installation complète doit être subordonnée à l'exploitation agricole et contribuer à une utilisation efficace des énergies renouvelables (art. 34a, al. 3 OAT);
- les substrats utilisés doivent provenir à raison de la moitié au moins de leur masse de l'exploitation elle-même ou d'entreprises agricoles distantes, en règle générale, de 15 km au maximum par la route. Cette partie doit représenter dix pour cent au moins de la valeur énergétique de tous les substrats utilisés. Les sources des autres substrats de la biomasse doivent être situées, en règle générale, à une distance de 50 km au maximum par la route (art. 34a, al. 2 OAT).

Avec ces prescriptions, le législateur fédéral a fixé un cadre quant à la possibilité d'autoriser les installations agricoles de biogaz et de bois. Si le Conseil fédéral avait voulu modifier les critères d'autorisation avec le train d'ordonnances agricoles de l'automne 2015, il aurait également dû réviser l'OAT. Or il ne l'a pas fait.

Le canton de Berne s'est toujours efforcé d'exploiter la marge de manœuvre dont il dispose pour l'interprétation des dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire. Dans cette optique, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) a donc demandé une expertise juridique en vue d'éclaircir certains points. Les résultats de cette expertise sont connus depuis 2010⁴ et jouent un rôle décisif dans la pratique cantonale ; ils ont d'ailleurs servi de base à l'OACOT pour la rédaction d'un aide-mémoire⁵. De surcroît, le canton de Berne a soutenu la motion du conseiller aux Etats Luginbühl concernant le transport d'énergie thermique provenant d'exploitations agricoles vers les zones à bâtir⁶, qui a abouti en 2012 à une révision partielle de l'OAT.

Le Conseil-exécutif estime que la pratique cantonale exploite la marge de manœuvre laissée par la législation fédérale et qu'il se déclare favorable à une production énergétique issue d'installations agricoles de biogaz et de bois. Par ailleurs, les conditions d'octroi d'une autorisation ne sont pas plus restrictives sur le plan cantonal que sur le plan fédéral.

Les critères cités comme exemples d'une pratique prétendument trop restrictive (revenu et subordination visuelle) découlent du droit fédéral. Dans le cadre de l'expertise préalablement mentionnée, le canton de Berne a souhaité savoir comment il fallait interpréter la « subordination » requise par l'OAT. Les experts sont arrivés à la conclusion qu'il fallait entendre par là une « subordination » d'ordre économique et non pas physique. Concernant la subordination économique, ils précisent : « *[d]e notre point de vue, la part de revenu liée à la production d'énergie doit être, au moment de l'octroi de l'autorisation de construire, sensiblement inférieure à 50 pour cent, car il s'agit, lors de l'examen de la conformité des constructions et installations à l'affectation de la zone agricole, d'anticiper le développement futur de l'exploitation* »⁷. Confor-

³ En vigueur depuis le 1^{er} septembre 2007, modifié au 1^{er} novembre 2012.

⁴ Partiellement publiés par ASPAN dans la revue Territoire & Environnement, juillet n° 4/10.

⁵ www.be.ch/construction → Construire hors de la zone à bâtir → aide-mémoire « [Construire hors de la zone à bâtir](#) ».

⁶ Motion 08.3083, disponible sur www.parlament.ch → Recherche Curia Vista.

⁷ ASPAN: Territoire & Environnement, juillet n° 4/10, p. 7.

mément à la jurisprudence du Tribunal fédéral⁸, le critère de « subordination » est pris en compte de manière globale (sans valeur limite fixée) dans la pratique de l'OACOT et sert à déterminer si la construction d'une installation de biogaz constitue un secteur ou une entreprise non agricole indépendante.

Les mesures réclamées dans la motion contredisent en partie le droit supérieur. Conformément au droit de l'aménagement, un emplacement dans une exploitation agricole en zone agricole ne peut être affecté aux installations de biogaz ou de production de chaleur que lorsqu'il existe un rapport étroit avec l'agriculture et avec l'exploitation. Les critères légaux permettent de s'assurer que l'agriculture reste l'activité substantielle de l'exploitation. Ainsi, il faudrait modifier les prescriptions légales sur le plan fédéral avant que les mesures demandées aux points 2 et 4 de la motion puissent être mises en œuvre. Par ailleurs, les conditions d'autorisation prévues par la motion, à savoir 80 pour cent de la biomasse agricole (points 2, 3 et 4), sont encore plus sévères que les conditions définies par l'OAT (> 50%)⁹. Un tel durcissement des conditions n'est pas souhaitable.

Destinataire

- Grand Conseil

⁸ cf. ATF 1C_416/2011, commenté par l'ASPAN dans la revue INFORUM n° 6/12, p. 12 ss.

⁹ Article 34a, alinéa 2 OAT.