
Bilan de la consultation et de la participation de la population sur la Conception énergie éolienne

Juin 2017



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Office fédéral du développement territorial ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Uffizi federal da svilup dal territori ARE

Editeur

Office fédéral du développement territorial (ARE)

© Office fédéral du développement territorial (ARE)

Berne, juin 2017

Table des matières

1	Consultation et participation publique relative au projet de Conception énergie éolienne...	1
1.1	Prises de position déposées.....	1
1.2	Contexte de la consultation et de la participation publique	1
1.3	Volume et structure de la Conception	2
2	Résultats concrets	2
2.1	But et application de la Conception	2
2.2	Objectifs, principes généraux de planification et mesures	3
2.3	Approvisionnement énergétique	5
2.4	Aménagement du territoire et protection contre le bruit	6
2.5	Paysage / Nature / Protection du patrimoine.....	7
2.6	Protection des espèces	9
2.7	Installations techniques de la Confédération.....	10
2.8	Remarques de la Confédération relatives aux planifications des cantons en matière d'énergie éolienne	12
2.9	Processus et instruments de planification	13
3	Considérations finales.....	15
	Liste des prises de position	16

1 Consultation et participation publique relative au projet de Conception énergie éolienne

Le processus de consultation et de participation publique relatif au projet de Conception énergie éolienne s'est déroulé du 22 octobre 2015 au 29 janvier 2016. A la demande des cantons, le délai de consultation pour ces derniers a été prolongé jusqu'au 31 mars 2016.

1.1 Prises de position déposées

En tout, 209 prises de position ont été déposées, provenant de chaque canton, de nombreuses communes, de services relevant des pouvoirs publics de pays voisins, mais aussi d'associations, d'organisations, d'entreprises et de particuliers. Ces prises de position représentent quelque 1800 demandes et commentaires relatifs à la Conception énergie éolienne (et son rapport explicatif). Le tableau ci-dessous donne une vue d'ensemble des prises de position qui ont été déposées. La liste des participants à la consultation ou à la procédure de participation publique (hors particuliers) figure dans les notes de bas de page.

Participants ¹ par catégorie	Prises de position déposées
Cantons	26
Conférences et commissions	7
Acteurs régionaux et groupes de planification	7
Communes	30
Associations et organisations actives à l'échelle nationale	36
Organisations / groupes d'intérêts régionaux	14
Entreprises	16
Pouvoirs publics étrangers	5
Autres	3
Particuliers	65
Total des prises de position	209

Le chapitre qui suit reprend les principales demandes qui ressortent des 209 prises de position et explique comment elles ont été prises en compte dans la révision de la Conception énergie éolienne. Les demandes individuelles, les prises de position portant sur des planifications concrètes et les adaptations secondaires, p. ex. de type rédactionnel, ne sont généralement pas abordées.

1.2 Contexte de la consultation et de la participation publique

Cadre politique / Coordination avec la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération

L'élaboration de la Conception énergie éolienne ainsi que les processus de consultation et de participation publique y relatifs sont tombés pendant une période marquée par des débats politiques acharnés au sujet de l'élaboration et de la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération. Plusieurs cantons, la DTAP et la CGCA ainsi que certaines organisations environnementales et entreprises estiment par conséquent que le moment choisi pour ces processus consultatifs n'était pas idéal. Certains de ces participants réclament une meilleure prise en compte des résultats provisoires des discussions relatives à la Stratégie énergétique 2050, voire que le Conseil fédéral n'adopte pas la Conception énergie éolienne avant la fin des discussions relatives à la révision de la loi sur l'énergie. Le spectre des appréciations générales sur la Conception dans son ensemble est large, tant concernant le document en lui-même (de « Utile et judicieux » à « Rejet », en passant par « Trop grande densité réglementaire ») que concernant l'importance à venir de l'énergie éolienne en Suisse et la position de la Confédération sur différents sujets techniques (de « Trop précis sur le fond » à « Pas assez précis sur le fond », en passant par « Trop détaillé »).

¹ Voir aussi chapitre 4.

- *Etant donné que les travaux d'adaptation de la législation (et de l'ordonnance) sur l'énergie n'aboutiront sûrement pas avant 2018 à la création de nouvelles conditions cadre claires pour la planification d'installations éoliennes, il a été décidé de ne pas suspendre les travaux sur la Conception énergie éolienne. Le chapitre 1.3 du rapport explicatif envisage les révisions probables du fait de l'évolution de conditions cadre juridiques.*

Coordination avec le manuel EIE

De nombreux liens existent entre la Conception énergie éolienne et le manuel EIE, partie installations éoliennes. Nombre de cantons, plusieurs conférences et commissions (p. ex. la DTAP et la CGCA) ainsi que d'autres acteurs auraient donc préféré être consultés simultanément sur la Conception et sur le projet de compléments à apporter à l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE).

- *La partie installations éoliennes du manuel EIE a fait l'objet d'une consultation séparée, lancée à l'hiver 2016/2017. Les points concernant à la fois le manuel EIE et la Conception énergie éolienne sont coordonnés entre eux.*

1.3 Volume et structure de la Conception

La DTAP, de nombreux cantons et deux autres acteurs estiment que le projet de Conception est très volumineux et qu'il contient des redondances. Ils demandent que la Conception et le rapport explicatif soient raccourcis.

- *La structure de la Conception a été adaptée de manière à permettre un raccourcissement du texte. Plusieurs indications, en particulier des passages des chapitres 3 et 4 de la Conception dans sa version du 22 octobre 2016, ont été transférés dans le rapport explicatif. Les contenus essentiels de ces deux chapitres ont été regroupés dans un seul et même chapitre 3, restructuré. Le rapport explicatif a lui aussi été allégé.*

2 Résultats concrets

2.1 But et application de la Conception

Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons

Dans différentes prises de position, en particulier celles de cantons, sont formulées des questions ou des remarques critiques sur la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons ou sur les conséquences d'une adoption de cette conception selon l'art. 13 LAT. Les auteurs de certaines prises de position préconisent que les éléments de la Conception soient publiés sous la forme d'un prolongement des « Recommandations de 2010 ».

- *La Conception comporte aussi des éléments qui sont de la compétence exclusive de la Confédération, par exemple dans les domaines de l'aviation civile ou de la défense nationale, ce qui justifie en soi la création d'une conception selon l'art. 13 LAT. En outre, différents intérêts fédéraux ont été identifiés et évalués dans la Conception en fonction des niveaux d'autorité, d'où la possibilité d'en déduire dès à présent des indications concrètes pour des pesées d'intérêts dans certains cas.*
- *Au chapitre 1.2 de la Conception, les éléments relatifs à la compétence des cantons en matière de délimitation de secteurs propices à l'exploitation d'énergie éolienne ont été renforcés.*

Domaine d'application

Plusieurs cantons (FR, LU, NW, SO, TG, TI, NW, VS, ZH), la CDPNP et quelques organisations (p. ex. Pro Natura, l'ASPO et la FP) souhaitent que la Conception soit précisée ou complétée en ce qui concerne la prise en compte des intérêts cantonaux ou communaux et des zones protégées. Certains participants à la consultation avancent que la Confédération aurait ainsi instauré une obligation de protection des biotopes d'importance régionale ou locale. Le canton du Tessin souhaite que la limite matérielle de la Conception ou de l'obligation de planification qui en découle soit adaptée aux effets considérables que les installations éoliennes ont sur le territoire et l'environnement, et qu'elle ne s'en tienne pas simplement à une hauteur globale d'installations, 30 m en l'occurrence. Certains cantons et la CGCA souhaitent le retrait de toute indication relative aux installations éoliennes dites petites.

- *Dans le chapitre 1.2 de la Conception, il a été précisé que les autorités cantonales, régionales ou communales responsables en matière de planification sont désormais chargées de prendre en compte, lors de planifications d'installations éoliennes, les objets cantonaux, régionaux ou locaux protégés en vertu de l'art. 17 LAT ou de l'art. 18b LPN ou selon d'autres dispositions cantonales. Ce point a également été précisé dans l'introduction du chapitre 2.2.2 de la Conception.*

- *La Conception reprend la pratique existante selon laquelle à partir d'une hauteur totale de plus de 30 m, on peut partir du principe que l'installation est particulièrement visible et, par simplicité, considérer qu'il y a alors une incidence importante sur le territoire au sens de l'art. 8, al. 2, LAT. Les petites installations éoliennes, dont la hauteur totale ne dépasse pas 30 m, prenant également part à l'exploitation de l'énergie éolienne et pouvant aussi être source de conflits avec des intérêts fédéraux, ces installations resteront dans la Conception et dans son rapport explicatif, où elles seront traitées à la marge. Le principe général de planification VI (chapitre 2.2.1 de la Conception) a été reformulé.*

Caractère contraignant / Sécurité de planification

Certains cantons (p. ex. NE, VD), des communes, des organisations (p. ex. AEE SUISSE) et des entreprises (p. ex. AEW, vento ludens) craignent que l'adoption de la Conception ne remette en question des éléments de plans directeurs déjà approuvés, ce qu'il convient d'éviter ne serait-ce que pour des raisons de sécurité juridique. Plusieurs organisations et entreprises estiment par ailleurs, même si certaines approches sont positives, que la contribution que la Conception apporte en termes d'amélioration de la sécurité de la planification est insuffisante.

- *Il est précisé au chapitre 3.2.1 que les éléments existant dans un plan directeur cantonal et déjà approuvés par la Confédération conserveraient leur validité après l'entrée en vigueur de la Conception énergie éolienne. D'autres initiatives de la Confédération visant à améliorer la sécurité de la planification sont prévues de pair avec le guichet unique, qui doit encore être mis en place (cf. chapitre 3.2.3 de la Conception).*

2.2 Objectifs, principes généraux de planification et mesures

La majorité des cantons (18), toutes les conférences et commissions (7), de nombreux acteurs régionaux et communes (10) plusieurs associations et fondations (18), des entreprises (8) et des particuliers (7) ainsi que deux services des pouvoirs publics de pays voisins ont donné leur avis sur les objectifs, principes généraux et mesures de la Conception en formulant en tout plus de 360 demandes et commentaires.

Objectifs stratégiques

La DTAP et différents cantons, notamment, soulignent l'importance d'une bonne communication, d'une acceptation par la population et donc de la tenue d'un processus participatif lors du développement et de la planification d'installations éoliennes. Ils estiment en outre que les objectifs stratégiques devraient être complétés par la mention « groupement de parcs éoliens ». La CDPNP et plusieurs cantons (AG, FR, LU, NE, OW, SO, TI, VD) font remarquer qu'il convient d'indiquer dès le niveau des objectifs qu'il existe des secteurs à exclure, dans lesquels aucune installation éolienne ne peut être réalisée. Dans ces prises de position et dans d'autres, il est indiqué que le terme de « zone en principe à exclure », qui apparaît plus tard dans la Conception, n'aide pas vraiment à la compréhension et est plutôt source de confusion.

Très nombreuses sont les prises de position qui demandent que soient mentionnés davantage de documents stratégiques fédéraux à prendre en compte dans la planification, notamment la Stratégie Biodiversité Suisse et la Conception « Paysage Suisse ». Certaines prises de position (p. ex. CGCA) souhaitent que la Conception suive plus fidèlement les objectifs de politique énergétique de la Confédération en matière d'énergie éolienne, d'autres que les différents intérêts fédéraux à prendre en compte soient explicitement cités dès les objectifs. Divers participants à la consultation critiquent par ailleurs l'emploi de formulations telles que « se prêtant globalement le mieux » ou « refléter un équilibre entre les différents intérêts », ainsi que le degré insuffisant d'approfondissement de la pesée des intérêts (qui mène souvent à favoriser l'exploitation d'énergie éolienne).

- *Deux compléments ont été apportés à l'objectif A, relatif à la mise en œuvre de la partie énergie éolienne de la Stratégie énergétique 2050 : la Stratégie Biodiversité Suisse est désormais mentionnée, et une remarque a été ajoutée quant à l'importance d'une communication ouverte et anticipée afin de favoriser l'acceptation au sein de la population concernée. Le lien entre la Conception « Paysage Suisse » et la Conception énergie éolienne a été précisé au chapitre 5.2 du rapport explicatif.*
- *L'objectif B, relatif au développement de l'énergie éolienne dans les secteurs adaptés, a été reformulé. Il a été ajouté, d'une part, qu'une pesée des intérêts devant prendre en compte les intérêts de protection et d'utilisation aux niveaux fédéral, cantonal et communal devait être effectuée et, d'autre part, qu'il convenait d'adopter une perspective nationale tout en mettant l'accent sur les secteurs où le rendement énergétique éolien estimé est le plus important.*

- *L'objectif D, concernant la coordination sur les plans intercantonal et transfrontalier, a été complété par un renvoi au développement de parcs éoliens supracantonaux.*
- *Le terme de « zone en principe à exclure », forgé sur la base de l'analyse de la situation juridique, est décrit plus en détail dans le glossaire de la Conception. Il est notamment indiqué que les cantons ont la possibilité, dans le cadre de leur planification directrice, de préciser la façon dont ces zones seront traitées.*

Orientations générales

La DTAP et certains cantons demandent, avec renvoi aux tâches des cantons, que soit rayée l'orientation générale précisant que les communes doivent tenir compte de la Conception énergie éolienne. Certains cantons (p. ex. NE), organisations (Suisse Eole, swiss cleantech) et entreprises demandent que les groupes d'intérêts soient plus largement associés aux processus d'élaboration des études de base des projets éoliens ainsi qu'à l'échange d'expériences.

- *L'orientation générale c (selon le projet de Conception dans sa version du 22 octobre 2015), concernant la prise en compte de la Conception par les communes, a été intégrée dans celle concernant la prise en compte de la Conception par les cantons. Il y est notamment indiqué que les cantons doivent veiller à ce que les porteurs régionaux de projets et les communes tiennent compte de la Conception énergie éolienne lors de l'élaboration de plans directeurs régionaux ou de l'adaptation de plans d'affectation communaux.*
- *L'ancienne orientation générale d (désormais c), qui concernait au départ l'échange d'expériences, intègre désormais dans ces échanges les exploitants d'installations éoliennes ainsi que les communes et associations intéressées. Il a également été ajouté à l'objectif C, pour ce qui est de la prise en compte en temps utile des intérêts fédéraux lors de l'élaboration des documents nécessaires à la planification, qu'il convenait d'intégrer de manière adéquate les cantons et les organisations concernées.*

Principes généraux de planification

Les prises de position qui ont été déposées montrent que les principes généraux de planification sont généralement appréciés mais que certaines des formulations et certains termes employés soulèvent quelques questions ou ont parfois donné lieu à des interprétations différentes. En tout, plus de 150 demandes et commentaires ont été déposés concernant les principes généraux de planification.

Au sujet du principe I, portant sur la concentration spatiale des installations, de nombreuses demandes de précision ont été soumises (p. ex. min. 3 installations), ainsi que des commentaires concernant les incidences territoriales ou les intérêts divergents.

Pour ce qui est du principe II, portant sur le rendement énergétique éolien, des participants à la consultation réclament une définition de ce qu'est un rendement « sensiblement supérieur à la moyenne » afin de rendre le concept applicable ; certains ont même proposé une définition. D'autres prises de position rejettent purement et simplement ce principe en invoquant l'absence de base légale.

S'agissant du principe III, qui porte sur les travaux d'équipement à réaliser, des participants à la consultation réclament une définition de l'expression « rapport défavorable ». Les auteurs de certaines prises de position estiment qu'il faudrait formuler ce principe de façon positive ; d'autres le rejettent complètement, pour des raisons inverses.

Concernant le principe IV, lié aux conflits d'intérêts relatifs aux différents intérêts fédéraux, plusieurs cantons et organisations de protection de l'environnement exigent un renvoi explicite à la réglementation en cascade – éviter, limiter, reconstituer, remplacer (art. 18, al. 1er, LPN) – et demandent que les services cantonaux spécialisés soient également associés à l'application de ce principe.

Au sujet du principe V, concernant les conditions d'exploitation, plusieurs critiques soulignent que les effets économiques sont d'importance secondaire et que cela doit mieux ressortir dans la formulation. D'autres participants se préoccupent de l'effet général des conditions d'exploitation et réclament que des exigences en termes d'objectifs soient définies avant que ne puissent être prononcées des exigences en matière d'exploitation.

Le principe VI, portant sur les petites installations éoliennes, est considéré par divers participants comme trop restrictif ; ils demandent par conséquent sa suppression.

Pour ce qui est du principe VIII, lié au démontage des installations éoliennes, plusieurs cantons et organisations demandent que les installations soient intégralement déconstruites, équipements compris, et que des provisions soient constituées pour garantir le financement desdits travaux.

Certains participants à la consultation (p. ex. LU) suggèrent en outre que l'influence des évolutions technologiques soit mieux prise en compte dans les principes de planification.

- *Des précisions de fond ont été apportées aux principes généraux de planification I, VI et VIII. Par ailleurs, des indications complémentaires ont été ajoutées au chapitre 2.6 du rapport explicatif pour tous les principes de*

planification, mis à part celui sur la remise à niveau des installations (« repowering »), qui n'a fait l'objet d'aucune contestation. Ces indications répondent aux principales questions et interprétations formulées dans les prises de position, ce qui permet de clarifier la teneur de ces principes généraux.

Introduction du chapitre 2.2.2²

Dans plusieurs prises de position, il est fait référence à l'importance du phénomène des effets cumulés, qui joue un rôle capital dans diverses planifications d'installations éoliennes. Par ailleurs, plusieurs participants ont déposé des demandes controversées sur le thème des « zones tampons et des distances par rapport aux zones de protection ».

- *Un nouveau paragraphe a été introduit sur le sujet des effets cumulés, et celui sur le thème des zones tampons et des distances par rapport aux zones de protection a été adapté. Lorsque des effets cumulés ont un impact sur les intérêts fédéraux et que l'office fédéral compétent en tient compte dans son évaluation, ceci est explicitement indiqué dans le rapport d'évaluation.*

Mesures

Peu de demandes ou de commentaires ont été soumis concernant les mesures proposées (chapitre 2.3 de la Conception). Certains participants à la consultation déplorent qu'elles ne soient pas assez précises et concrètes (sans délai fixe ni responsabilités définies) ou qu'elles n'aillent pas suffisamment loin (impact sur les objectifs stratégiques poursuivis probablement trop faible à leurs yeux). Quelques organisations de protection de l'environnement ou du paysage (p. ex. Pro Natura, FP) demandent à être associées à l'échange d'expériences (mesure M.4) et estiment que des mesures sont également nécessaires dans les secteurs se prêtant à une exploitation de l'énergie éolienne (objectif B).

- *De légères adaptations ont été apportées aux différentes mesures.*

2.3 Approvisionnement énergétique

Quelques cantons (4), une conférence, plusieurs acteurs régionaux et quelques communes (5), des associations et des fondations (21), des entreprises (4) et des particuliers (7) ont donné leur avis sur l'approvisionnement énergétique et formulé plus de 80 demandes et commentaires.

Ressources éoliennes en Suisse / Rentabilité des installations

La majorité des demandes et commentaires portent sur la signification réelle de la vitesse moyenne du vent, sur des questions liées à la rentabilité des installations et sur les estimations de croissance de la production éolienne. Diverses organisations, associations et particuliers demandent entre autres a) qu'une vitesse du vent minimale soit prouvée pour pouvoir bénéficier de la rétribution à prix coûtant (RPC), b) que la rentabilité des installations soit évaluée sans les revenus de la RPC, c) que les répercussions des conditions d'exploitation sur la rentabilité des installations soient analysées, d) qu'une planification positive soit élaborée par la Confédération ou e) que des informations soient données sur le degré de probabilité de réalisation des installations présentes dans la planification.

- *L'annexe à la Conception expose désormais avec plus de détails la signification réelle de la vitesse moyenne du vent pour l'estimation de la production énergétique des installations éoliennes.*
- *L'orientation générale de la RPC est définie conjointement avec le Parlement et n'est pas l'objet de la Conception énergie éolienne.*

Importance de l'énergie éolienne dans la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération

Quelques prises de position (par ex. FP, particuliers) contiennent une critique de la Stratégie énergétique 2050 ou de la place qu'y tient l'énergie éolienne ; selon leurs auteurs, la Conception aurait dû justifier les objectifs de production en matière d'énergie éolienne, analyser la question de l'importation par opposition à la production domestique ou encore évaluer l'impact économique (p. ex. la dévalorisation des biens fonciers, la baisse de fréquentation des touristes étrangers) et les conséquences sur la qualité de vie.

- *L'inscription de la Conception dans la Stratégie énergétique 2050 était un des points de départ des travaux. La définition des orientations stratégiques de la politique énergétique de la Confédération est de nature politique et ne peut être débattue dans le cadre de la Conception.*
- *Lors des différentes planifications, il est invariablement reproché aux planifications territoriales d'avoir des conséquences négatives sur l'économie et, en particulier, un impact négatif considérable sur la valeur des biens fonciers à très grande échelle. Or, pour autant que le droit environnemental soit respecté, cette critique*

² Les sous-chapitres 2.3 à 2.7 contiennent les éléments de prise en compte des demandes portant sur le contenu.

se révèle souvent peu systématique et peu fondée sur des faits. Il en était notamment ainsi des prises de position qui ont avancé cet argument, raison pour laquelle cet aspect n'est pas développé plus avant.

Raccordement électrique

Plusieurs associations et entreprises de la branche craignent que les éléments développés dans la Conception n'empiètent sur les réflexions techniques des exploitants du réseau relatives au point d'injection dans le réseau.

- *La Conception doit garantir que les aspects liés au raccordement électrique soient étudiés au niveau adéquat puis qu'ils soient intégrés à la vision d'ensemble dudit projet éolien. Les prescriptions techniques ou matérielles ne relèvent pas de la Conception, et la pratique actuelle en matière de définition du point d'injection dans le du réseau reste inchangée.*

2.4 Aménagement du territoire et protection contre le bruit

La moitié des cantons (13), plusieurs conférences et commissions (3), des acteurs régionaux et des communes (9), des associations et des fondations (16), des entreprises (6) et des particuliers (4) se sont exprimés sur l'aménagement du territoire et sur la protection contre le bruit en formulant plus de 120 demandes ou commentaires.

Aménagement du territoire

La majorité des demandes concernant l'aménagement du territoire se rapportent à l'importance des terres cultivables et des surfaces d'assolement et à la compensation de ces dernières (p. ex. FR, JU, NE, SO, VD, Pro Natura, Union suisse des paysans, Suisse Eole). Plusieurs prises de position abordent par ailleurs les thèmes suivants : l'effet de mitage au niveau national produit par plusieurs centaines d'installations éoliennes et la prise en compte de l'ombre produite, de la glace projetée et des sentiers pédestres.

- *La formulation a été modifiée afin que la Conception ne se réfère plus qu'aux surfaces d'assolement, et le rapport explicatif expose les raisons de l'absence d'un chapitre consacré à l'agriculture. L'exigence de minimisation de l'utilisation des surfaces d'assolement a été conservée, au même titre que la compensation des surfaces utilisées.*
- *Des compléments ont été apportés au rapport explicatif concernant les éventuelles contradictions entre, d'une part, les exigences de la planification en matière d'aménagement du territoire et, d'autre part, les objectifs poursuivis par la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050 et, partant, le développement de la production éolienne. Le degré d'approfondissement avec lequel la projection des ombres sera traitée dans la partie installations éoliennes du manuel EIE reste pour sa part à définir.*

Protection contre le bruit

80 demandes ou commentaires ont été reçus concernant la protection contre le bruit. La DTAP, la CGCA, l'ACS et de nombreux cantons regrettent que la Conception évoque des distances minimales et émette des recommandations à ce sujet. Quelques prises de position estiment que les bâtiments isolés ne sont pas assez pris en compte, d'autres (parmi lesquelles celles de communes et d'organisations régionales) demandent une distance minimale de 1000 m, 2000 m ou équivalant à dix fois la hauteur de l'installation entre celle-ci et les zones d'habitation. Dans plusieurs prises de position (p. ex. SH, un groupe d'intérêt régional, particuliers), il est indiqué que l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) ne se penche pas assez sur la question des infrasons. Quelques prises de position (p. ex. VD, des communes et des entreprises) sont critiques vis-à-vis de certaines formulations, jugées insuffisamment neutres.

- *La section sur la protection contre le bruit a été modifiée de manière à renvoyer à l'OPB et aux lieux de détermination qui y sont définis (art. 39).*
- *La question des infrasons sera traitée dans la partie du manuel EIE qui sera consacrée aux installations éoliennes. Sur la base de l'état des connaissances scientifiques et de l'expérience, on considère à l'heure actuelle qu'il n'y a de manière générale pas lieu de craindre d'immissions d'infrasons ou d'ultrasons nuisibles ou incommodantes si les valeurs limites en matière d'immissions sonores dans la zone audible sont respectées.*
- *La partie consacrée au bruit a fait l'objet d'un travail rédactionnel afin de supprimer les formules souffrant d'un manque de neutralité.*

2.5 Paysage / Nature / Protection du patrimoine

La majorité des cantons (17), mais aussi des conférences ou commissions (4), quelques acteurs régionaux et communes (5), une majorité d'associations et fondations (28) ainsi que des entreprises (6) et des particuliers (5) ont exprimé leur avis sur la protection du paysage, de la nature et du patrimoine en formulant plus de 240 demandes et commentaires.

Le souhait est exprimé dans plusieurs prises de position de voir la Conception reprendre systématiquement le classement des zones protégées en trois catégories : « zone de protection sans pesée des intérêts », « zone en principe à exclure » et « zone sous réserve de coordination ». Cette demande a été prise en compte et appliquée ; des précisions à ce sujet se trouvent ci-après.

Caractère du paysage

Plusieurs prises de position (entre autres VS et BE) indiquent que certaines formulations manquent de précision, en particulier dans le tableau du chapitre 2.2.2 (aux niveaux Planification directrice et Plans d'affectation), ce qui complique l'utilisation dans la pratique. Par ailleurs, d'autres acteurs estiment que la signification et la valeur ajoutée de l'expression « bases correspondant au niveau du plan directeur [...] sur les questions paysagères d'ordre supérieur » ne sont pas très claires. Quelques cantons et conférences (TG et SH et la CGCA) proposent de supprimer purement et simplement la section sur le caractère du paysage. Une association suggère que la « vue d'ensemble » évoquée dans la Conception comprenne les volumes de tous les parcs éoliens prévus dans une région géographique donnée, indépendamment des frontières cantonales et nationales.

- *La réalisation d'une étude spécifique relative aux questions paysagères d'ordre supérieur a été ajoutée à la partie consacrée aux recommandations (cf. tableau de la section 2.2.2) et inscrite dans le cadre d'une « planification positive », à savoir dans l'« évaluation globale des secteurs envisageables » à l'échelle de l'ensemble d'un canton.*
- *Le chapitre 3.3.1 du rapport explicatif clarifie désormais le sens de l'expression « bases correspondant au niveau du plan directeur [...] sur les questions paysagères d'ordre supérieur » et comporte des exemples à ce sujet.*

Zones de protection au titre du patrimoine mondial de l'UNESCO

Plusieurs organisations de défense de l'environnement estiment que les sites du patrimoine mondial de l'UNESCO, y compris leur zone tampon, doivent être considérés comme des zones à exclure impérativement. Quelques cantons font remarquer que les réserves de biosphère de l'UNESCO ne sont pas citées dans la Conception. Selon eux, elles ne devraient pas être considérées comme des « zones en principe à exclure » mais comme des « zones sous réserve de coordination ».

- *Les sites classés au patrimoine mondial de l'UNESCO (sites culturels et naturels) restent dans la catégorie « zones en principe à exclure », et leur zone tampon officielle, dans la catégorie « zones sous réserve de coordination ».*
- *Les réserves de biosphère de l'UNESCO sont désormais classées dans la catégorie « zones sous réserve de coordination ».*

IFP

Pour certains acteurs (p. ex. BL, SH et VS), la Conception énergie éolienne accorde une trop grande protection aux objets IFP (qui devraient selon eux être classés comme des « zones sous réserve de coordination ») ; d'autres cantons (p. ex. VD) estiment pour leur part que le classement de ces objets dans la catégorie « zones en principe à exclure » est juste et cohérent avec le projet de loi sur l'énergie. D'autres encore (FR, la CFNP, la FP) se prononcent pour que les objets IFP soient rangés dans la catégorie « zones de protection sans pesée des intérêts ». Suisse Eole approuve le classement proposé par la Conception (« zones en principe à exclure »), tout en estimant qu'un assouplissement de ce principe devrait être possible, en particulier lorsque le potentiel de production est spécialement important et qu'il n'existe pas d'alternative dans un large rayon en dehors des objets IFP. La FP considère par ailleurs que lors de projets de parcs éoliens sur des objets IFP, il conviendrait de demander une expertise de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) dès le stade de la planification directrice.

- *Les objets IFP restent dans la catégorie « zones en principe à exclure ».*
- *Le tableau du chapitre 2.2.2 a été complété en recommandant aux cantons qui envisagent de délimiter au sein d'un objet IFP une zone ou un site destiné à l'exploitation d'énergie éolienne de solliciter dès le niveau du plan directeur un avis auprès de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP).*

ISOS et IVS

Si certains acteurs (p ex. le canton de TG et la CGCA) estiment que les objets ISOS et IVS ne doivent pas être des « zones en principe à exclure » mais des « zones sous réserve de coordination », d'autres (la CFNP, Fondation Franz Weber, la FP) jugent pour leur part que tant les périmètres des objets ISOS et IVS que leur champ d'effet doivent être considérés comme des « zones en principe à exclure ». Plusieurs acteurs (p. ex. les cantons de BE et du JU) regrettent que le concept de « champ d'effet structurel ou visuel » (également utilisé pour les sites classés au patrimoine mondial de l'UNESCO) ne soit pas clairement défini.

- *Les périmètres des objets ISOS restent dans la catégorie « zones en principe à exclure », et leur champ d'effet structurel et visuel dans la catégorie « zones sous réserve de coordination ».*
- *Des précisions ont été apportées à la définition de ce que l'on entend par « champ d'effet structurel et visuel » (cf. « Glossaire » et chiffre 3.4 dans le chapitre 2.2.2 de la Conception).*

Autres zones de protection

Le canton d'Argovie estime que les corridors faunistiques d'importance suprarégionale doivent être classés « zones en principe à exclure ». D'autres cantons et quelques organisations de défense de l'environnement (parmi lesquels ZH et Pro Natura) déplorent que la classification des corridors faunistiques d'importance suprarégionale et des districts francs fédéraux ne soit pas clairement exposée. Pour le canton de Soleure, les zones de tranquillité contraignantes devraient être mentionnées et relever au moins de la catégorie « zones sous réserve de coordination ».

- *Tant les corridors faunistiques d'importance suprarégionale que les districts francs fédéraux sont désormais explicitement classés en tant que « zones sous réserve de coordination ».*
- *Afin de garantir les investissements publics, des périmètres d'un rayon de 300 mètres autour des passages à faune traversant des routes nationales sont définis en tant que « zones en principe à exclure » puis des périmètres circulaires compris entre 300 et 500 mètres autour de ces passages sont définis comme des « zones sous réserve de coordination ».*
- *Les zones de tranquillité ne sont pas des zones protégées toute l'année, mais un outil permettant d'orienter le public de manière spécifique voire temporaire. Ces zones sont en outre définies par les cantons. Leur statut juridique ne leur permet donc pas de figurer dans la Conception énergie éolienne de la Confédération.*

Le canton de Schaffhouse propose de protéger les zones de protection des eaux souterraines de manière contraignante pour les autorités et d'étudier les conséquences sur les zones de protection S3.

- *Si l'indication selon laquelle les zones de protection des eaux souterraines de vaste étendue sont à traiter au niveau de la planification directrice comme des « zones en principe à exclure » n'a qu'une valeur de recommandation, c'est parce que la délimitation de ces zones est du ressort des cantons et qu'au niveau de la planification directrice, elle peut être débattue en lien avec la fermeture d'une source.*
- *La partie contraignante pour les autorités au niveau des plans d'affectation (cf. tableau du chapitre 2.2.2) fait désormais référence au respect de la réglementation sur la protection des eaux et des eaux souterraines.*

L'ASPO propose qu'un rayon de 1 km autour des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale soit défini comme « zone en principe à exclure » dès le niveau de la planification directrice, et ce avec un caractère contraignant pour les autorités.

- *La Conception énergie éolienne ne contient pas d'indications générales concernant les éventuelles distances à respecter par rapport aux zones de protection, qui doivent être étudiées au cas par cas. Par conséquent, la question des zones tampon autour des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale sera traitée plus en détail dans la partie du manuel EIE consacrée aux installations éoliennes.*

Au sujet des sites archéologiques d'importance nationale, le canton d'Argovie demande que la Conception mentionne l'inventaire fédéral des biens culturels de la Confédération.

- *L'inventaire fédéral des biens culturels est désormais évoqué dans la Conception, avec une attention particulière accordée aux objets de grande surface situés en dehors des zones à bâtir.*

Forêts

La majorité des acteurs qui se sont exprimés sur la thématique des forêts salue l'approche de la Conception concernant les sites éoliens en forêt. L'ASPO propose de définir les forêts de manière contraignante pour les autorités au niveau de la planification directrice comme des « zones sous réserve de coordination » et les réserves forestières comme des « zones en principe à exclure ». Le canton de Schaffhouse estime que les installations éoliennes doivent être exclues des zones boisées particulièrement importantes sur le plan écologique. La CFNP souligne pour sa part que construction d'installations éoliennes et la construction des équipements et raccordements (routes, surfaces

occupées par les installations et lignes de transport d'électricité) peuvent impliquer d'importants travaux de défrichage et que la Conception ne prend dès lors pas ou insuffisamment en compte les graves inconvénients que présentent les sites forestiers. FP, Pro Natura et Forêt Suisse signalent qu'il n'est pas suffisamment ou de manière suffisamment claire indiqué que le défrichage de surfaces forestières est en principe interdit et que la construction d'éoliennes en forêt doit rester l'exception.

- *Les forêts sont indiquées comme des « zones sous réserve de coordination » et les réserves forestières (zones boisées particulièrement importantes sur le plan écologique) comme des « zones en principe à exclure ».*
- *Dans le rapport explicatif, il a été précisé que les autorités de planification et d'autorisation doivent tenir compte des défrichements prévisibles pour les équipements et les diverses infrastructures (y compris les surfaces occupées par les installations).*

2.6 Protection des espèces

La majorité des cantons (15) ainsi que celle des conférences et des commissions (5), différents acteurs régionaux, groupes de planification et communes (5), des associations et des fondations (17), des entreprises (6) ainsi que des particuliers (3) ont exprimé leur avis sur le thème de la protection des espèces en formulant plus de 140 demandes et commentaires.

Justification juridique et scientifique des éléments figurant dans la Conception

Il ressort d'une large moitié des prises de position liées à la protection des espèces que ce sujet n'a pas été traité suffisamment en profondeur. La DTAP fait notamment remarquer qu'il règne un certain flou en ce qui concerne les bases légales sur lesquelles s'appuient les intérêts fédéraux et en particulier les dispositions ayant force obligatoire pour les autorités de planification. Selon cette conférence, il convient d'indiquer dans la Conception quelles études scientifiques (p. ex. des observations sur le long terme) ont été menées au sujet de ces prescriptions. Dans plusieurs prises de position (p. ex. celles de la CDPNP, de SO, de Pro Natura, de la FP ou de l'ASPO), il est demandé que toutes les espèces affectées par les installations éoliennes, qu'elles figurent sur une liste rouge ou sur celle des espèces prioritaires au niveau national, soient traitées de la même manière (c'est-à-dire que leurs zones centrales soient considérées comme des « zones en principe à exclure »).

- *Les bases légales concernant la protection des espèces ont été complétées, et certains aspects relatifs à la protection des espèces ont été approfondis (cf. chapitre 3.4 du rapport explicatif). La liste des espèces d'oiseaux à prendre particulièrement en compte (prioritaires au niveau national), avec les noms précis, sera intégrée au manuel EIE.*
- *Les arguments justifiant un traitement spécial pour le Grand Tétras et le Gypaète barbu – par rapport à d'autres espèces d'oiseaux prioritaires au niveau national, également affectées par l'exploitation d'énergie éolienne – ont été formulés de façon plus percutante (existence d'un programme d'encouragement de la Confédération et stabilité relative de leurs habitats centraux pendant les périodes pertinentes pour la planification directrice ; cf. chapitre 3.4 du rapport explicatif).*

Pesée des intérêts entre protection des espèces et exploitation de l'énergie éolienne

Quelques cantons et conférences indiquent que la pesée des intérêts entre la protection des espèces et l'exploitation de l'énergie éolienne est difficile, complexe et délicate. Ces participants estiment qu'il est donc particulièrement important que la Conception contienne des prescriptions précises et équilibrées à ce sujet, et qu'il est nécessaire d'élaborer des prescriptions plus concrètes avant de pouvoir adopter le texte.

- *Les éléments contenus dans la Conception sont en principe maintenus. Ils représentent une façon concrète de procéder à la pesée des intérêts à chaque niveau d'autorité, et la nécessité d'une pesée approfondie des intérêts au cas par cas est prévue dans le cadre de l'EIE.*

Principe de précaution / « Adaptive management »

Certaines entreprises du secteur de l'électricité estiment que, dans le domaine de la protection des espèces, la prise en compte préventive des intérêts fédéraux opposés, opérée en application du principe de précaution, entraîne des restrictions importantes des marges de manœuvre en matière de planification d'installations éoliennes. Selon elles, il vaudrait mieux se baser sur une approche d'examen continu autour d'installations éoliennes existantes afin de développer et d'adapter des restrictions concrètes à appliquer sur d'autres projets (adaptive management).

- *Le principe de précaution est l'un des principes les plus importants du droit suisse de la protection de l'environnement. L'approche de l'« adaptative management » n'est pas appropriée pour une conception de la*

Confédération au sein de laquelle sont formulées des prescriptions, par niveau d'autorité, à appliquer dans le cadre de processus de planification directrice pour délimiter des secteurs propices à l'exploitation éolienne, car elle ne permet pas d'offrir aux entreprises une sécurité juridique ou d'investissement. Certains aspects correspondant en substance à de l'adaptative management ont été intégrés dans la Conception (p. ex. le principe général de planification V. et la mesure M.3) ou seront traités dans le cadre du manuel EIE, partie installations éoliennes (p. ex. la rétroactivité sur le régime d'exploitation des conclusions du contrôle des résultats).

Oiseaux en général / Dynamique des habitats

Plusieurs cantons ainsi que la DTAP demandent qu'il soit précisé dans la Conception comment il convient d'aborder la dynamique des habitats des espèces d'oiseaux en danger. Quelques organisations de défense de l'environnement ainsi que le canton de Vaud indiquent ne pas comprendre clairement pourquoi au chapitre 2.4 du rapport explicatif (version du 22 octobre 2015), il est question de 11 espèces prioritaires au niveau national.

- *La Conception comporte des indications spécifiques à deux espèces d'oiseaux en particulier. Les modifications substantielles que connaîtraient les habitats de ces deux espèces peuvent être abordées lors d'adaptations de la Conception (cf. chapitre 1.3 du rapport explicatif). La présence d'autres espèces menacées est prise en compte au cas par cas dans le cadre de l'EIE, ce qui permet de se pencher sur la situation précise au moment du projet. Il a finalement été décidé de ne pas indiquer de nombre précis d'espèces d'oiseaux dans le rapport explicatif.*

Gypaète barbu et Grand Tétrás

Tandis que l'Association Suisse pour la Protection des Oiseaux (ASPO) estime que la « zone en principe à exclure » définie pour le Gypaète barbu pour des raisons de protection des espèces est nettement trop petite, d'autres participants à la consultation (Suisse Eole et certaines entreprises du secteur de l'électricité) pensent que l'ensemble de l'aire de répartition de cet oiseau devrait d'une manière générale être uniquement considérée comme une « zone sous réserve de coordination ». L'ASPO fait remarquer que l'aire de répartition du Gypaète barbu englobe l'ensemble de l'arc alpin, et le canton de Nidwald demande qu'il soit précisé que seules les zones centrales des aires de répartition du Gypaète barbu et du Grand Tétrás soient qualifiées de « zones en principe à exclure » (et non pas l'ensemble de l'aire de répartition). Plusieurs acteurs attirent en outre l'attention sur l'existence d'imprécisions en ce qui concerne la définition des zones centrales du Gand Tétrás.

- *Pour les éléments de la Conception concernant le Gypaète barbu et le Grand Tétrás et ayant force obligatoire pour les autorités, le terme employé désormais est « zone centrale » (cf. glossaire). La définition de ces zones centrales reprend, pour le Grand Tétrás, les éléments du plan d'action correspondant (Mollet et a. 2008).*
- *Concernant les zones centrales du Gypaète barbu en Suisse, elles demeurent des « zones en principe à exclure » au sens de la Conception, et correspondent à un périmètre de 5 km de rayon autour des aires de nidification régulièrement utilisées en 2015. Ce compromis est complété par le fait que les autres parties de son aire de répartition ne sont pas considérées comme des « zones sous réserve de coordination » au sens de la Conception énergie éolienne mais qu'elles sont à prendre en compte de façon détaillée au niveau d'autorité adéquat dans le cadre de la planification directrice et de l'EIE.*

Chauves-souris

Une organisation déplore que la problématique chauves-souris / énergie éolienne ne soit pas suffisamment traitée dans la Conception. Selon elle, il manque avant tout une mention explicite indiquant comment les projets d'installations éoliennes peuvent mettre les chauves-souris en danger. De même que pour les oiseaux, les espèces de chauves-souris prioritaires au niveau national devraient donc être citées, et la question de la migration de ces animaux thématifiée dans la Conception.

- *Le sujet de la migration des chauves-souris est mentionné au chapitre 3.4 du rapport explicatif, et un renvoi aux espèces de chauves-souris prioritaires au niveau national a été intégré au rapport explicatif.*

2.7 Installations techniques de la Confédération

Près de la moitié des cantons (12) et quelques conférences et commissions (3), des acteurs régionaux, des groupes de planification et des communes (8), des associations et des fondations (8), la majorité des entreprises (7) ainsi qu'un particulier et un autre acteur se sont exprimés au sujet des installations techniques de la Confédération en formulant plus de 100 demandes ou commentaires.

Radars en général

Plusieurs acteurs (p. ex. AI et VD, la DTAP et Suisse Eole) ont indiqué que la perturbation effective entraînée par une installation éolienne ne dépendait pas uniquement de sa distance par rapport à un radar mais également, entre autres facteurs, de la topographie. Les périmètres autour des radars des aviations civile ou militaire ainsi qu'autour des instruments de mesure météorologique, tels que définis dans la Conception et qui doivent être considérés comme des « zones sous réserve de coordination » (voire partiellement comme des « zone en principe à exclure »), représentent donc des restrictions trop importantes. Plusieurs acteurs (p. ex. AG et AR et la DTAP) demandent que la Confédération effectue un calcul de visibilité pour les périmètres qui ont été définis, ce qui devrait permettre de réduire ces zones.

- *Les éléments de la Conception relatifs aux périmètres entourant les installations de communication, de navigation ou de surveillance (aviation civile), les installations militaires et les radars météorologiques de la Confédération demeurent par principe inchangés. Ils reposent i) sur les prescriptions de l'OACI, ii) sur d'autres normes internationales, en particulier les recommandations d'Eurocontrol et iii) celles de l'OMM. La définition et la représentation circulaire de « zones en principe à exclure » ou de « zones sous réserve de coordination », telles qu'employées par exemple dans la directive de l'OMM, constituent une approche simple et scientifiquement judicieuse pour un instrument général d'aménagement du territoire tel que la présente Conception. Les aspects topographiques et les réalités à petite échelle sont ensuite pris en compte dans les analyses au cas par cas lors de planifications concrètes ou sur des sites précis.*
- *La Confédération n'estime pas nécessaire, contrairement à ce qui a été demandé, d'effectuer des analyses de visibilité systématiques car cela représenterait des coûts importants. Des demandes peuvent en revanche être soumises en cas de besoin concret, et si l'analyse est autorisée, elle sera ensuite effectuée en accord avec les offices fédéraux concernés. De la sorte, en raison du haut potentiel éolien dans la région de Payerne, le DDPS a par exemple élaboré une étude détaillée sur la visibilité radar pour l'aérodrome militaire de Payerne et a analysé l'impact des secteurs d'approche et de décollage. Les résultats de cette étude ont été intégrés à la Conception énergie éolienne : outre le périmètre de 20 km autour de l'aérodrome de Payerne (« zone sous réserve de coordination »), les secteurs d'approche et de décollage sont désignés sur la carte comme « zones en principe à exclure ».*

Aviation civile

Les auteurs de certaines prises de position déplorent que Skyguide applique de façon très stricte la méthode proposée dans l'EUR DOC 015 de l'OACI ainsi que les paramètres y afférents, ce qui donne lieu d'après eux à des résultats trop restrictifs. Quelques participants proposent que les services cantonaux soient davantage associés aux processus d'analyse et d'évaluation.

- *Les prescriptions de l'OACI ainsi que leur application par les autorités nationales en charge de la sécurité aérienne sont actuellement en cours de révision, notamment en raison des évolutions techniques. En 2015, les dispositions de l'OACI relatives aux radars Doppler (VOR) et aux radiophares (DME) ont été adaptées de manière à réduire de 15 à 10 km le périmètre des zones sous réserve de coordination lié à ces installations. Par ailleurs, Skyguide a renforcé ses ressources en personnel afin de mieux pouvoir analyser les influences des installations éoliennes prévues sur l'infrastructure de la sécurité aérienne civile. L'analyse et l'évaluation des facteurs de perturbation potentiels relevant clairement du champ de compétences de la Confédération et vu le savoir-faire nécessaire dans ce domaine, il n'est pas indiqué d'associer les services cantonaux à ce processus.*

Aviation et installations militaires

Les auteurs de certaines prises de position (p. ex. celle d'OW ou de Suisse-Eole) demandent une réduction du périmètre de 20 km autour des radars de l'aviation militaire. Ils avancent que, les exigences en matière de systèmes de navigation et de surveillance étant fondamentalement les mêmes que pour les aérodromes civils, les dimensions des « zones sous réserve de coordination » doivent être équivalentes (15 km au plus).

- *En comparaison internationale, le périmètre de 20 km autour des aérodromes militaires et des radars est relativement petit et il sera conservé ; certains pays voisins adoptent d'ailleurs une pratique bien plus sévère en ce qui concerne les périmètres de protection dans des zones similaires (en France, par exemple, le périmètre est d'un rayon de 30 km).*

Installations météorologiques

Suisse Eole demande que soit ajoutée à la Conception une disposition qui oblige les cantons dont le plan directeur contient des sites ayant atteint l'état de coordination réglée et se trouvant à l'intérieur d'un périmètre de protection autour d'une installation météorologique tel que défini par la Conception à clarifier cette situation dans l'année qui suit l'adoption de la Conception.

- *L'inscription dans un plan directeur ne constitue pas une garantie de réalisation. Si une situation conflictuelle à propos d'une installation météorologique venait à ne pas avoir été suffisamment éclaircie, il suffit de s'adresser à MétéoSuisse afin de déterminer le degré de gravité du conflit.*

Faisceaux hertziens

Certains acteurs (p. ex. NE et Suisse Eole) déplorent qu'aucune base de données publique sur les faisceaux hertziens existants ne soit actuellement disponible, si bien que les porteurs de projet sont contraints de prendre directement contact avec l'OFCEM ou avec les exploitants des faisceaux. Quelques participants à la consultation demandent que les éléments figurant dans la Conception soient contraignants pour les autorités, et que, en cas de conflit, l'OFCEM assure des négociations entre les porteurs de projet et les exploitants de faisceaux hertziens.

Les faisceaux hertziens civils sont disponibles depuis le printemps 2017 dans le portail de géodonnées de la Confédération. Les éléments de la Conception ont été adaptés en conséquence mais conservent un caractère de recommandation. S'agissant du rôle que l'OFCEM pourrait jouer en tant que négociateur ou d'arbitre en cas de conflit, il est indiqué que la loi sur les télécommunications ne prévoit pas de telle possibilité.

2.8 Remarques de la Confédération relatives aux planifications des cantons en matière d'énergie éolienne

La majorité des cantons (17) et quelques conférences et commissions (3), des acteurs régionaux, des groupes de planification et des communes (10), des associations et des fondations (12), des entreprises (4) ainsi que trois particuliers et un service relevant des pouvoirs publics d'un pays voisin ont exprimé leur avis sur le chapitre 4.6 (de la Conception dans sa version du 22 octobre 2015, concernant les remarques de la Confédération relatives aux planifications cantonales d'installations éoliennes) et les cartes associées, en annexe de la Conception, formulant plus de 90 demandes ou commentaires.

Le chapitre 4.6 de la Conception, dans sa version du 22 octobre 2015, et les indications figurant sur les cartes qui illustrent ce chapitre font l'objet, de manière générale, de réactions assez critiques et controversées. La question est notamment posée de savoir quels types d'éléments cartographiques sont possibles dans une conception selon l'art. 13 LAT. Cette remarque concerne en particulier la carte portant les secteurs que la Confédération considère être à potentiel. Certaines organisations environnementales et des groupes d'intérêt régionaux réclament (en renvoyant en partie au Concept d'énergie éolienne 2004) que la Confédération procède à une réelle planification positive. La DTAP, différents cantons, communes, organisations et entreprises demandent au contraire que le chapitre 4.6, en l'état, soit supprimé ou qu'il soit présenté dans un document séparé. Selon ces participants, il faudrait pour le moins insister davantage sur le fait que les indications de ce chapitre n'ont pas de force obligatoire pour les autorités. Certains déplorent l'absence de vue d'ensemble sur les planifications et projets d'installations éoliennes existants ou en cours, avec une indication quant à leur probabilité de réalisation.

Le chapitre 4.6 ayant été soumis à la consultation alors qu'il était encore incomplet, la DTAP et de nombreux cantons réclament, en s'appuyant sur l'art. 20 OAT, que la Conception soit à nouveau soumise aux cantons, dans sa version complète, pour qu'ils puissent prendre position avant l'adoption par le Conseil fédéral.

- *La délimitation des secteurs propices à l'exploitation d'énergie éolienne est du ressort des cantons. Il a toutefois été décidé de conserver les remarques de la Confédération relatives aux planifications des cantons en matière d'énergie éolienne ainsi que la carte de la Confédération relative aux principaux secteurs ayant un potentiel important, tout en précisant que cette carte est surtout à considérer comme un document de référence de la Confédération et qu'elle vise en premier lieu à informer les cantons dont le plan directeur ne comporte pas encore de dispositions relatives à l'énergie éolienne ou ceux qui prévoient d'adapter le leur. Ce n'est qu'après les clarifications et la pesée des intérêts effectuées dans le cadre de travaux d'élaboration du plan directeur qu'il apparaît si des secteurs à potentiel peuvent effectivement être délimités en tant que secteurs ou sites destinés à l'exploitation d'énergie éolienne. Les remarques précisant que les indications portées au nouveau chapitre 3.3 ont un caractère illustratif et qu'elles n'ont aucun caractère obligatoire pour les autorités sont sans équivoque.*

- *La Confédération ne dispose pas des études de base nécessaires à l'élaboration d'une vue d'ensemble des planifications et projets existants ou en cours en matière d'énergie éolienne ni permettant d'indiquer leur probabilité de réalisation.*
- *En application de l'art. 20 OAT, les cantons ont été invités au premier trimestre 2017 à prendre position, et les résultats de cette évaluation ont également été pris en compte. Les services cantonaux en charge de l'aménagement du territoire et ceux en charge de l'énergie ont d'ailleurs eu l'occasion de prendre position dès août 2016, dans un cadre informel, sur la première version de la Conception complétée (représentation nationale des principaux secteurs à potentiel et autres indications pour l'ensemble des cantons).*

Cartes en annexe

Plusieurs commentaires et demandes d'adaptation ont été déposés concernant les cartes. Différents participants redoutent que les cartes de la Confédération soient mal interprétées et qu'elles soient utilisées dans des procédures judiciaires.

Concernant la carte sur la vitesse moyenne des vents à 125 m au-dessus du sol (A-1), certains participants suggèrent de se concentrer sur le rendement énergétique éolien potentiel plutôt que sur la vitesse moyenne des vents. Certains participants soulignent des imprécisions dans la modélisation des vents et demandent, notamment pour cette raison, que cette carte ne soit pas publiée comme partie intégrante de la Conception énergie éolienne.

Concernant la carte indicative des intérêts de la Confédération (A-2), divers participants à la consultation réclament de nouveaux calculs dans de nombreux domaines – la forêt, les surfaces d'assolement, certains intérêts liés à la protection des espèces ou encore aux zones tampon autour des zones de protection de la nature et du paysage – ainsi que la représentation de ces secteurs en tant que « zones sous réserve de coordination », faute de quoi l'impression renvoyée par la carte serait fautive. Dans quelques prises de position, il est demandé, en raison du motif évoqué ci-dessus ou du fait que tous les intérêts fédéraux ne puissent pas être représentés graphiquement, que cette carte soit retirée de la Conception. D'autres participants (p. ex. BL) regrettent que ne soit pas activement indiqué sur la carte dans quels secteurs la Confédération estime que des installations éoliennes sont possibles.

S'agissant de la carte de la Confédération relative aux principaux secteurs ayant un potentiel important (annexe A-3 de la Conception), la DTAP et plusieurs cantons réclament la suppression de l'ordre de priorité. D'autres participants (p. ex. BE) apprécient la publication d'une carte indiquant les secteurs considérés par la Confédération comme ayant un potentiel important.

- *Chaque carte a été pourvue d'un texte d'accompagnement qui précise clairement l'utilité et la valeur de la carte en question. Il est impossible d'empêcher que des cartes de la Confédération soient employées dans des procédures judiciaires, indépendamment d'ailleurs du cadre dans lequel elles sont publiées ; les textes d'accompagnement favorisent cependant une bonne interprétation de ces dernières.*
- *Au stade de l'évaluation grossière ou du début de la planification d'installations éoliennes, la vitesse moyenne des vents peut constituer un indicateur pertinent du rendement énergétique estimé. Pour tout projet d'installations éoliennes, l'évaluation effective des conditions de vent requiert toutefois une expertise et/ou des mesures de vent sur place. Les explications correspondantes ont été ajoutées à la carte A-1.*
- *La carte A-2 est maintenue, à titre d'illustration des intérêts fédéraux qui sont cartographiquement représentables. Dans la version publiée sur map.geo.admin.ch sont également consultables différentes autres zones sous réserve de coordination, présentées sans couleur sur la carte dans la Conception par souci de lisibilité (p. ex. la forêt). Un descriptif de la méthode appliquée, disponible en ligne, donne des précisions à ce sujet.*
- *La carte des principales zones à potentiel éolien du point de vue de la Confédération (A-3) est conservée, mais la priorisation n'a finalement pas été retenue. Il a été ajouté au chapitre 3.3 de la Conception que, pour déterminer un secteur à potentiel, les principes de planification I et II, en matière de concentration spatiale et concernant l'objectif de recherche d'un haut rendement énergétique, sont pris en considération.*

2.9 Processus et instruments de planification

La majorité des cantons (17), plusieurs conférences et commissions (3), de nombreux acteurs régionaux et communes (8), des associations et fondations (22), des entreprises (7) et des particuliers (6) ainsi que trois services des pouvoirs publics de pays voisins se sont exprimés sur les processus et instruments de planification, formulant en tout 180 demandes ou commentaires.

Obligation de planifier et instruments d'aménagement disponibles

Quelques cantons doutent qu'il soit indispensable de prévoir un stade d'inscription à l'état de coordination réglée pour satisfaire aux exigences résultant de l'art. 8, al. 2, LAT. La DTAP, différents cantons (p. ex. AG, AI, AR, FR, LU, SH, SO) et organisations font remarquer que l'on devrait procéder à l'EIE et notamment obtenir son résultat plus tôt, c'est-à-dire dès le stade du plan d'affectation. Certains cantons proposent en outre de modifier la figure sur les processus de planification et d'élaboration de projet afin de la rendre plus compréhensible.

- *Conformément aux indications du guide de la planification directrice, il est confirmé que les projets doivent être inscrits à l'état de coordination réglée dans un plan directeur cantonal approuvé par la Confédération pour que les dispositions de l'art. 8, al. 2, LAT soient considérées comme remplies.*
- *La figure représentant les processus de planification et d'élaboration de projet (qui se trouve désormais au chapitre 4 du rapport explicatif) sera légèrement adaptée ; la représentation de la case EIE sera notamment ajustée aux indications figurant au chapitre 4.5.4 du rapport explicatif, de façon à ce qu'il apparaisse clairement sur le graphique que l'EIE peut, voire doit, être effectuée dans le cadre du plan d'affectation ou du plan d'affectation spécial.*

Planification directrice et coordination avec la Confédération

De nombreuses prises de position soulignent l'utilité d'une bonne coordination entre la Confédération et les cantons. Certaines indiquent que les procédures et étapes pour la planification d'installations éoliennes étaient déjà lourdes et qu'il ne faudrait pas que la Conception énergie éolienne entraîne une prolongation du processus. A ce propos, des participants à la consultation demandent que des délais impératifs soient introduits.

Plusieurs cantons (GR, LU, ZH) ainsi que des autorités régionales de planification notent qu'il serait possible de déléguer la préparation des éléments de la planification directrice relatifs à l'énergie éolienne aux autorités régionales de planification et demandent que la Conception soit complétée en ce sens. De même, différentes approches ou cultures de planification doivent demeurer possibles dans la planification directrice (planification positive, planification négative ou évaluation spécifique).

- *La planification directrice régionale est désormais mentionnée aux chapitres 3.2.3 et 2.1 (orientation générale b). Au chapitre 3.2.3, il est en outre indiqué que les cantons disposent d'une certaine marge de manœuvre dans la façon de déterminer dans leur plan directeur les secteurs destinés à l'exploitation d'énergie éolienne.*

Evaluation technique de l'avant-projet / Guichet unique

L'introduction de l'évaluation technique de l'avant-projet est saluée par l'ensemble des participants à la consultation ; il est attendu de cette démarche une grande transparence des évaluations. Il est demandé dans plusieurs prises de position (p. ex. la ville de Lausanne, Suisse-Eole) que les expertises ou évaluations techniques (concernant la sécurité aérienne, les faisceaux hertziens etc.) aient une durée de validité de 5 ans afin de garantir une certaine sécurité de la planification. Certains participants souhaitent que tous les intérêts fédéraux, donc y compris ceux liés par exemple à l'OFEV, soient intégrés dans cet examen préalable. Quelques participants (p. ex. JU) font remarquer que la réussite d'un projet dépend avant tout de son acceptation par la population, et que l'évaluation technique doit donc se dérouler d'une façon qui n'entrave en rien la démarche participative. Différents participants à la consultation estiment que les évaluations/clarifications devraient être effectuées gratuitement par les offices fédéraux.

- *La mise en place d'un guichet unique constitue un projet à part entière, distinct de la Conception énergie éolienne. Les informations à ce sujet figurant dans la Conception (chapitre 3.2.3) n'ont donc qu'une valeur indicative. En principe, l'examen préalable demeure axé sur les installations techniques relevant de la compétence du plan directeur dans la mesure où les autorités de référence au niveau du plan d'affectation sont les autorités cantonales ou communales de planification.³*
- *La question reste ouverte de savoir comment organiser les interactions avec le guichet unique de façon à clarifier les contraintes considérées comme standard par la Confédération en ce qui concerne les planifications d'installations éoliennes tout en créant un cadre adéquat pour la discussion avec les populations concernées. Il est précisé à ce sujet au chapitre 4.5.4 du rapport explicatif que le cahier des charges pour l'EIE devrait dans*

³ Il semble logique que les renseignements donnés dans le cadre de l'avant-projet augmentent également la sécurité en matière de planification. La durée de validité des renseignements fournis par les offices fédéraux devrait par conséquent tenir compte de la durée moyenne courant entre la fin d'une procédure de plan d'affectation et l'attribution d'une autorisation de construire. Les adaptations nécessaires sur ce plan ne se font cependant pas dans le cadre de la Conception énergie éolienne. A noter que l'Office fédéral de l'aviation civile et Skyguide ont décidé conjointement que les renseignements fournis depuis avril 2015 sont valables pendant quatre ans.

la mesure du possible être établi à un stade de la procédure du plan d'affectation auquel des optimisations non liées à l'EIE ont déjà été apportées au projet.

Planifications intercantionales et transfrontalières

Il ressort de plusieurs prises de position qu'il convient impérativement d'appliquer la Convention d'Espoo.

- *Le chapitre 4.3 du rapport explicatif, les informations sur cette convention ont été complétées par des indications sur la pratique habituelle en Suisse.*

3 Considérations finales

La consultation au sujet de la Conception énergie éolienne montre que les documents de la Confédération ayant un impact sur la production d'énergie éolienne ont été lus avec une grande attention et évalués de façons très diverses, par exemple pour ce qui est des rôles que la Confédération pourrait jouer dans le processus de planification d'installations éoliennes. Les prises de position qui ont été déposées sont par conséquent également à considérer dans un cadre plus large, notamment dans l'optique des débats actuels liés à la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération et à sa mise en œuvre. La Conception remaniée à la suite de la consultation et de la procédure de consultation publique constitue désormais un instrument fédéral adéquat et utile d'aménagement du territoire en vue de la planification d'installations éoliennes.

Plusieurs participants (CGCA, quelques cantons et organisations de protection de l'environnement), ont également demandé, en lien avec la Stratégie énergétique 2050, que le Conseil fédéral attende les discussions relatives à la révision de la loi sur l'énergie avant d'adopter la Conception. Il a toutefois été décidé de ne pas suspendre le processus d'adoption en cours étant donné que les nouvelles conditions cadre pour la planification d'installations éoliennes ne seront sûrement pas disponibles avant 2018, vu les délais probables jusqu'à ce que les principales adaptations de la législation sur l'énergie (ordonnance comprise) soient adoptés, et que si l'on rédigeait une nouvelle version de la Conception en fonction des nouvelles conditions cadre, il faudrait à nouveau organiser une procédure de consultation et de participation publique.

Liste des prises de position

Cantons

canton d'Argovie (AG), canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures (AR), canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (AI), canton de Bâle-Campagne (BL), canton de Bâle-Ville (BS), canton de Berne (BE), canton de Fribourg (FR), canton de Genève (GE), canton de Glaris (GL), canton des Grisons (GR), canton du Jura (JU), canton de Lucerne (LU), canton de Neuchâtel (NE), canton de Nidwald (NW), canton d'Obwald (OW), canton de Schaffhouse (SH), canton de Schwyz (SZ), canton de Soleure (SO), canton de Saint-Gall (SG), canton de Thurgovie (TG), canton du Tessin (TI), canton d'Uri (UR), canton du Valais (VS), canton de Vaud (VD), canton de Zoug (ZG), canton de Zurich (ZH)

Conférences / commissions

Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP), Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage (CDPNP), Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA), Groupement Suisse pour les régions de montagne (SAB), Association des Communes Suisses (ACS), Union des villes suisses (UVS)

Acteurs régionaux et groupes de planification

Association pour le développement des activités économiques de la Vallée de Joux (ADAEV), district de Martigny, Region Luzern West, Regionalkonferenz Bern Mittelland, Regionalplanung Winterthur und Umgebung (RWU), Regionalplanungsverband Oberes Freiamt, Regionalverband Herrschaft/Fünf Dörfer

Communes

commune de Ballaigues (pp VD), commune de Beinwil Freiamt, commune de Bovernier (pp district de Martigny), commune de La Bourg, commune de Charrat (pp district de Martigny), commune de Davos (pp GR), commune d'Essertines-sur-Rolle (pp VD), commune de Fully, commune de Hinterrhein (pp GR), commune de Illanz Glion (pp GR), commune d'Isérables (district de Martigny), commune de Jenins (pp GR), commune de L'Abergement (pp VD), commune de Les Bois, commune de Leytron (pp sdistrict de Martigny), commune de Lignerolle (pp VD), commune de Maienfeld (pp GR), commune de Martigny (pp district de Martigny), commune de Martigny-Comble (pp district de Martigny), commune de Montanaire (pp VD), commune de Riddes (pp District de Martigny), commune de Saillon (pp district de Martigny), commune de Saxon (pp district de Martigny), commune de Trient (pp district de Martigny), commune de Trogen, commune de Wisen, conseil communal de Schwellbrunn, municipalité de Lausanne, municipalité de Romont, municipalité du Chenit.

Associations et organisations actives à l'échelle nationale

aeE SUISSE, Organisation faîtière de l'économie des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, Aéro-Club de Suisse (AéCS), Aero Suisse, AG Berggebiet c/o Solidaritätsfond Luzerner Bergbevölkerung, Centre patronal (CP), Eoliennes, vraiment ?, Fondation Franz Weber - Helvetia nostra, Komitee zum Schutz des Höhenzuges, Luzerner Bäuerinnen- und Bauernverband (LBV), mountain wilderness suisse, Centre d'information sur le patrimoine culturel NIKE, Réseau des parcs suisses, Paysage Libre, L'environnement en pratique (PUSCH), Pro Natura Suisse, RegioGrid, Association des distributeurs cantonaux et régionaux, Club Alpin Suisse (CAS), Union suisse des paysans (USP), Patrimoine suisse, Association Suisse pour la Protection des Oiseaux (ASPO/BirdLife Suisse), Fondation Suisse de l'Énergie (SES), Station ornithologique suisse, Société forestière suisse, Union suisse des arts et métiers (usam), Fédération Suisse de Vol Libre (FSVL), Association suisse des professionnels de l'environnement (SVU-ASEP), Stiftung Fledermausschutz, Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (SL-FP), Fondation Pro Gypaète, Suisse Eole, Swiss Beef, Swiss Engineering (UTS), swisscleantech, Association suisse des aérodromes (ASA), Forêt suisse, WWF Suisse.

Organisations / Groupes d'intérêts régionaux

Association des Amis de Tête-de-Ran / La Vue-des-Alpes, Association Les Travers du Vent, Energietal Toggenburg, Paysage-Libre Vaud, Pro Natura Jura, Pro Natura Vaud, Protection Habitat et Paysage Jura Bernois (PHP), Fondation Suisse de la Greina (SGS), Société Valaisanne de Biologie de la Faune (fauna-vs), SOS Vent d'Amont, Thaler Landschaft ohne Windräder (TLoW), Verein « Pro Burg », Verein Pro Kulmerauer Allmend, Verein ProGrenchen.

Entreprises

AEW Energie AG, Agile Wind Power AG, BKW, Elektrizitätswerk der Stadt Zürich EWZ, Emch+ Berger AG, ennova, Regionalplanungsverband Mutschellen-Reusstal-Kelleramt / Metron Raumentwicklung AG, New Energy Scout GmbH, RhôneEole SA ValEole SA (SEIC-TELEDIS), SCI Romée-Lusives, Romande Energie SA, St.Gallisch-Ap. de p.enzellische Kraftwerke AG SAK, Swisscom, vento ludens Suisse GmbH, vericom broadcast ag, WindPower AG und WindMess GmbH.

Pouvoirs publics de l'étranger

Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Umweltschutz, Autriche, Amt für Bau und Infrastruktur, Liechtenstein, Ministère fédéral de la Défense, Allemagne, Regionalverband Hochrhein-Bodensee, Allemagne, Regione Piemonte, Italie.

Autres

Office fédéral de l'agriculture (OFAG), skyguide, Universität Bern – Institut für Ökologie und Evolution.