

## **Conception énergie éolienne de la Confédération – procédure de consultation et de participation de la population au sens de l'article 19 OAT**

Madame la directrice,

Nous accusons réception du dossier cité en titre et nous vous remercions d'ouvrir une procédure de consultation publique et de participation au sujet de cette nouvelle Conception élaborée au sens de l'article 13 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Le dossier comprend les pièces suivantes :

- Conception énergie éolienne ; base pour la prise en compte des intérêts de la Confédération lors de la planification d'installations éoliennes, ARE, 22 octobre 2015.
- Rapport explicatif relatif à la Conception énergie éolienne ; Projet pour la consultation et la participation de la population, du 22 octobre 2015.

Dans le cadre de cette procédure, le gouvernement neuchâtelois a consulté les services cantonaux suivants :

- service de l'aménagement du territoire (SAT) ;
- service de la faune, des forêts et de la nature (SFFN) ;
- service de l'énergie et de l'environnement (SENE) ;
- service des ponts et chaussées (SPCH) ;
- service de la protection du patrimoine et de l'archéologie, section archéologie (OMAN) ;
- service de l'économie (NECO) ;
- service des transports (SCTR).

Le Conseil d'État se prononce **favorablement** sur le projet de Conception, qui va dans le sens de notre propre planification cantonale, sous réserve de la prise en compte des remarques générales et particulières formulées ci-après.

### **Remarques liminaires**

La nouvelle Conception se fonde sur la répartition des compétences entre la Confédération, les cantons et les communes et sur les bases légales en vigueur en 2015. La compétence de délimitation des zones considérées comme adaptées à l'utilisation d'énergie éolienne relève en premier lieu des cantons. La Conception vise à garantir que les intérêts de la Confédération seront dûment pris en compte dans le cadre de la mise à jour des plans directeurs cantonaux et par la suite des plans d'affectation.

L'élaboration de la Conception a été accompagnée par un groupe de travail et des représentants des cantons délégués par les trois conférences spécialisées COSAC, CSEn et CDPNP, groupe de travail auquel participe un collaborateur de notre service cantonal de l'aménagement du territoire.

Nous saluons le travail important et de qualité effectué par la Confédération et ses différents offices. Il est toutefois dommage que le rôle pionnier du canton de Neuchâtel dans le domaine de la planification éolienne ne soit pas mieux reconnu. En effet, notre canton

dispose d'un concept éolien approuvé par le Grand Conseil et le peuple comprenant des mesures de vent et des potentiels de production pour 5 différents sites. De plus, ce concept fait déjà partie intégrante du plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral.

### **Remarques générales**

Les documents soumis à l'examen sont très complets sous l'angle thématique et couvrent l'ensemble des champs de coordination. A contrario, la conception énergie éolienne ne donne pas une information complète des régions favorables à l'implantation d'éolienne. Les cartes incluses en annexe du rapport sont lacunaires et non-représentatives de l'ensemble du territoire suisse, soit : - vitesse moyenne du vent, et - carte de synthèse : zones ayant un potentiel important dans le cadre de la planification. Dans son concept éolien, le canton de Neuchâtel a développé ces cartes qui pourraient être reprises dans la conception suisse.

Les documents soumis ne remettent pas en question la planification cantonale, laquelle a fait l'objet d'études approfondies basées sur des critères de planification négative et positive.

Le document fait référence à la stratégie énergétique 2050 dans un certain nombre de textes surlignés en gris (donc avec force obligatoire pour les autorités) alors que les dispositions d'application sont encore, selon notre compréhension, en discussion aux chambres fédérales. Comment comprendre et interpréter la coordination entre les deux processus ?

La Conception contient un certain nombre de notions indéterminées (cf. remarques de détails ci-dessous) qui en rendent l'interprétation, en tenant compte de leur caractère contraignant pour les collectivités publiques, parfois délicate. Nous demandons que ces notions soient clarifiées.

Lorsqu'il s'agit de préciser le caractère obligatoire pour les autorités d'une disposition de la conception, celle-ci doit faire partie du volet obligatoire (surligné en gris) et ne pas renvoyer plus loin dans le document (exemple Précisions chapitre 4.3.3), ou dans le rapport explicatif (chapitre 2.3).

### **Remarques particulières sur la conception énergie éolienne**

- Page 1, 1.2. Portée et champ d'application, 2ème phrase : Au vu de l'état d'avancement de la planification cantonale, respectivement des différents parcs éolien, les précisions matérielles et méthodologiques à travers un module complémentaire au Manuel EIE risquent d'arriver un peu tard malheureusement. L'OFEV nous tient en haleine depuis plusieurs années déjà concernant ce module complémentaire. A ce jour, nous ne disposons d'aucun complément d'information. Nous saluons la volonté de l'entrée en vigueur du module en 2016 et le souhaitons vivement.
- Page 1, 1.2. Encadré : Que signifie "ne retire en règle générale pas aux cantons leur compétence ? Demande : Supprimer l'expression "en règle générale" puisque le texte qui suit dit clairement que ce sont les cantons et les communes qui ont charge de planifier et de délivrer les permis de construire. A défaut, il s'agirait de préciser les exceptions qui impliqueraient que les compétences cantonales soient retirées.
- Page 4, 2.1. Objectifs stratégiques, lettre A : Il s'agit ici aussi de faire référence à la Conception Paysage Suisse et à la stratégie Biodiversité Suisse, qui sont également contraignantes pour les autorités et qui sont en lien étroit avec la présente Conception. D'une manière générale, la formulation utilisée nous semble unilatérale. Les autres conceptions directrices existantes ou à venir doivent prendre en compte la présente

conception, mais l'inverse nous semble également nécessaire. Une reformulation semble indispensable.

- Page 4, 2.1. Lettre B : La notion "d'équilibre" utilisée dans cette formulation peut prêter à confusion. Il s'agit de faire une pesée des intérêts en présence. Dans certains territoires, c'est la préservation de la biodiversité qui primera, dans d'autres la production d'énergie.
- Page 4, 2.1. Lettre C : Ajouter "en collaboration avec les cantons". Cela concerne notamment l'adaptation du manuel de l'EIE.
- Page 4, 2.1. Lettre D : Les termes "plans supracantonal et transfrontalier" sont excessifs et trop précis ; il nous semble illusoire d'imaginer un plan commun entre un canton suisse et une région ou un département français. Le texte du titre est d'ailleurs plus vague et parle simplement de coordination, tout comme le point 3.4. en page 24. Demande : Parler de "coordinations supracantonale et transfrontalière.
- Page 5, 2.2.1. Principes généraux de planification, chiffre II : La notion "d'importance particulière" nous semble indéterminée. Soit elle est considérée comme d'importance nationale, régionale ou locale. A défaut de qualification précise, cette importance particulière ne saurait être liante pour les autorités. Cette remarque vaut aussi pour l'adverbe "sensiblement". Demande : Préciser ou clarifier l'utilité de ce critère ?
- Page 6, chiffre III : Même si ce n'est pas notre cas, il n'est souvent pas possible d'évaluer ces critères au stade de la planification directrice cantonale, de sorte que ce critère paraît excessif à ce stade et doit être évalué dans le cadre d'une EIE.
- Page 6, chiffre IV : L'article devrait être reformulé. Dans la règle, il s'agit dans un premier temps de faire une pesée des intérêts en présence, puis d'éviter les impacts et enfin de compenser les impacts résiduels.
- Page 6, chiffre V : La question de l'effet économique des mesures liées aux conditions d'exploitation permettant de réduire les atteintes devrait selon nous faire partie de l'analyse initiale du projet et de l'évaluation de la rentabilité de l'installation.
- Page 6, chiffre VI : La notion de petites installations doit être précisée. S'agit-il d'éoliennes de moins de 30 mètres ? Si tel est le cas, ce chiffre doit être supprimé.
- Page 6, chiffre VIII : Il serait bon de préciser que la remise en état ne concerne pas que l'installation éolienne (selon la définition qu'on trouve dans le glossaire), mais aussi les autres infrastructures liées au parc, comme les zones de grutage, chemin, etc.
- Page 8, chiffre 1 du tableau, recommandations au niveau des plans d'affectation : la coordination formelle "en temps utile" avec la procédure d'approbation des plans est impossible au stade du plan d'affectation Il faut la reporter au niveau du permis de construire. Par contre, la coordination matérielle du plan d'affectation avec la partie électrique du projet devrait être obligatoire.
- Page 8, 2.1. Protection contre le bruit (art. 7 et annexe 6 OPB) :

La notion de "zone d'habitation fermée" est inconnue.

Sur la base des éoliennes actuelles et des expériences faites à ce jour, les distances minimales recommandées sont correctes. Une attention particulière devra tout de même être apportée au cas où plusieurs éoliennes influencent le même récepteur.

Niveau plans d'affectation : Dans le cadre d'une nouvelle installation, les allègements devront être octroyés uniquement si toutes les mesures préventives des émissions sonores (OPB, art. 7, al. 1) ont été étudiées de manière détaillée. De plus, à ce stade de la planification, l'octroi d'allègement ne paraît pas absolument pertinent si aucune détermination détaillée du niveau d'évaluation n'a été réalisée. Alternativement, on devrait prévoir la possibilité de revoir ou de définir les conditions de l'allègement au moment où tous les éléments techniques et d'exploitation seront connus (au moment de l'autorisation de construire ou après la mise en exploitation selon le concept de surveillance défini dans le cadre du permis de construire).

- Page 9, 3.1. Paysage : Élément de portée contraignante (grisé) : Le terme "les bases" n'est pas clair en français, il doit être précisé.
- Page 11, 3.5. Recommandations : Les zones périphériques n'existent a priori que pour les parcs nationaux (cf. art. 15 à 18 OParcs) et les zones de transition pour les parcs naturels périurbains. Reformuler : Les zones périphériques des parcs nationaux et les zones de transition des parcs naturels périurbains.
- Page 15 : Lettre A1 : L'OFEN informe qui ? il faut le préciser.
- Page 16 : Nous soutenons l'idée d'un guichet unique.
- Page 17, 3.1. Obligation de planifier et instruments d'aménagement disponibles à cet effet : Il nous semble qu'il n'est pas absolument nécessaire que les parcs éoliens soient tous en coordination réglée pour que le PDC soit reconnu comme conforme à l'article 8 LAT ? (cf. p. 21, 3.2)
- Page 18 : Tableau : Nous demandons que le RIE s'effectue déjà au stade du plan d'affectation et pas seulement l'enquête préliminaire.
- Page 21, 3.2. (cf. p. 17, 3.1) : Le PDC peut être approuvé avec des réserves de coordination ménageant la marge de manœuvre des cantons et la consolidation de la pesée des intérêts à un stade plus avancé du projet (cf. point 4.2. page 28).
- Page 23, 3.3.2. Approbation des plans : Que signifie "dans la mesure du possible" ? Coordination matérielle et formelle dès l'enquête publique ou coordination des décisions ? Demande : Préciser les termes "dans la mesure du possible".
- Page 23, 3.3.4. Etude d'impact sur l'environnement (EIE) : Il serait utile de connaître le manuel EIE puisqu'il est mentionné dans cette conception. Demande : Il faut coordonner l'adoption de la conception et la validation du manuel EIE.
- Page 27 sous la figure 3 : Le nombre d'éoliennes à construire pour atteindre l'objectif nous paraît démesuré.
- Page 29, 4.2.1. Protection contre le bruit : "Les installations éoliennes produisent du bruit. Ces immissions varient en fonction du nombre et du type des turbines et de leur exploitation, de la direction du vent et de la stratification des températures de l'air ainsi que de la distance et de la topographie entre la source de bruit et la personne qui l'entend": Le canton de Neuchâtel propose de supprimer la relation de la variation des

immissions sonores avec la personne exposée au bruit. Les immissions ne varient pas selon la personne se trouvant au point récepteur. Les questions de perception subjective du bruit ne faisant pas directement partie de l'OPB. Les facteurs de correction de l'annexe 6 prennent déjà en considération les éventuelles composantes tonales et impulsives.

- Page 29, 4.2.2. Plans sectoriels : Que signifie "Les SDA doivent être compensées dans la mesure du possible" ? Les cantons ont-ils la liberté d'appréciation ? Ce point sera-t-il réglé dans le cadre de la révision du plan sectoriel sur les surfaces d'assolement ?
- Page 35, 4.5.3. : La coordination ne doit pas se limiter aux instruments de mesure de météorologie de la Confédération, mais aussi à ceux installés près de notre frontière et dont les données sont utiles pour l'analyse météorologique de la Suisse, tels que par exemple le radar de pluviométrie du Montancy en France, à quelques centaines de mètres de la frontière suisse. Ce radar développé dans le cadre d'un projet Interreg a été financé conjointement par les cantons limitrophes et la Confédération.
- Page 35, 4.5.4. : Lors du développement d'un parc éolien, le porteur de projet doit tenir compte des couloirs définis pour le passage des faisceaux hertziens. Actuellement, il n'existe pas de bases de données disponibles librement sur ces faisceaux, ce qui empêche une optimisation de la position des éoliennes dès le début du projet. Le porteur du projet doit s'approcher des différents acteurs qui exploitent ces faisceaux, soit l'OFCOM, Swisscom, Sunrise, Salt, Polycom, l'armée, etc. Pour simplifier et accélérer les procédures, le canton de Neuchâtel demande la mise en place de cette base de données des faisceaux hertziens concessionnés par l'OFCOM, dans les plus brefs délais.
- Pages 36 et 37 : Il n'est pas clairement expliqué pourquoi dans la figure 5 du rapport (zones ayant un potentiel important), seules les données pour le canton de Vaud et Berne ont été reportées ; de même pour la carte indiquant les vitesses moyennes du vent (annexes). Il nous semble que le canton de Neuchâtel dispose aussi de ces données. Pour que nous puissions nous prononcer définitivement sur le document, il faut que les cartes et le tableau soient complétés pour notre canton.
- Glossaire : La définition du DS n'est pas très heureuse. Le DS permet de fixer les valeurs limites d'exposition au bruit et est attribué en fonction de l'affectation du sol.

### **Autres remarques**

Nous sommes surpris que ni le tableau au chapitre 2.2.2. (p. 8 de la conception énergie éolienne) ni au chapitre 4.2.2. (p. 29 de la conception énergie éolienne), le plan sectoriel transport, partie infrastructure (SIS) ne soit mentionné. Il est important que le SIS soit explicitement indiqué.

#### Chemins pédestres (et autres réseaux de mobilité douce)

Il ne s'agit pas d'un intérêt fédéral mais les chemins pédestres sont tout de même élaborés sur la base d'une législation fédérale (LCPR). Les sentiers pédestres sont mentionnés au point 3.6.2. du Rapport explicatif.

Les chemins pédestres seront impactés par la construction des éoliennes de trois manières :

1. Atteintes aux paysages à la haute valeur touristique et de détente (point 4.3.1 de la Conception Caractère du paysage, point 3.5.3. du Rapport explicatif Zones sous réserve de coordination).
2. Mise en dur de tronçons pour aménager les accès aux machines : Dans ce cas l'article 6 LCPR s'appliquera (remplacement). Il faudrait ajouter cet aspect également au point 3.6.1. du Rapport explicatif Critères à appliquer dans le cadre de l'établissement du plan d'affectation général. Sous Rapport 47 OAT : "Incidences sur les réseaux de mobilités douce".
3. Distance de sécurité à garantir (éjection de glace) : Cette question n'est pas abordée, ni pour les chemins pédestres, ni pour les autres réseaux de mobilité douce ; dans ce cas l'article 6 LCPR s'appliquera (remplacement). Il faudrait mentionner ce point sous 3.5.3. dans l'encadré. Il faudrait l'ajouter également au point 3.6.1. du Rapport explicatif Critères à appliquer dans le cadre de l'établissement du plan d'affectation général. Sous Rapport 47 OAT. Projection de glace.

Il serait utile d'ajouter au point 3.6.2. Energie éolienne dans les plans d'affectation spéciaux dans l'encadré sous rapport 47 OAT : "Preuve de la coordination avec les réseaux de mobilité douce" et sous 3.7. Autorisations de construire de petites installations dans l'encadré Garantie du respect de la sécurité : Ajouter "réseaux de mobilité douce".

## **Conclusion**

Les considérations générales et remarques particulières ci-dessus nécessitent selon nous une adaptation du projet qui nous est soumis.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous adressons, Madame la directrice, nos salutations distinguées.

Neuchâtel, le 21 mars 2016

Au nom du Conseil d'État :

*La présidente,*  
M. MAIRE-HEFTI

*La chancelière,*  
S. DESPLAND