

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Carole Schelker – Urgence climatique : il est temps pour l'éolien de mettre en œuvre le Plan climat vaudois (20_INT_44)

Rappel de l'intervention parlementaire

En juin 2020, le Conseil d'Etat a présenté le Plan climat dont l'objectif est d'atteindre la neutralité carbone en 2050 pour le canton. La première étape consiste à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 50 à 60% d'ici 2030 (par rapport à 1990). En juin 2020, lors de la présentation de ce plan climatique par le Conseil d'Etat, la Ministre Métraux indiquait que l'objectif est calqué sur celui du Conseil fédéral et d'autres cantons : « Il s'agit d'être crédible en fixant des objectifs qui ne soient pas inatteignables. » (Le Temps, 24 juin 2020).

Selon le Plan climat : « Il apparaît prioritaire d'assurer la mise en œuvre de la Conception cantonale de l'énergie (CoCEn), mais également d'envisager un renforcement des moyens engagés pour atteindre ses objectifs à plus courte échéance » (p. 22). Il vise à « augmenter largement la production locale d'énergies renouvelables » (mesure 7, p. 45). Pour ce faire, il faut « accélérer la mise en œuvre de la CoCEn en ramenant les objectifs 2035 à 2030 » (p. 46). Pour l'éolien, cela représente 600 GWh/an (CoCEn, p. 24) d'ici 2030, soit 13% de la consommation électrique du canton en 2018.

Or, la Ministre Métraux a déclaré lors d'une séance le 8 octobre 2020 en présence des élus communaux du Jura-Nord vaudois : « Il y a six dossiers à l'examen au Tribunal fédéral. Je n'exclus pas que le Conseil d'Etat renvoie sa politique éolienne. Mais je ne peux pas en dire plus j'attends les arrêts » (La Région, 9 octobre 2020). Doit-on en inférer que le Conseil d'Etat pourrait revoir à la baisse la cible de 600 GWh/an à l'horizon 2030 qu'il vient d'approuver dans le Plan climat de juin 2020 ? Le Conseil d'Etat est-il conscient que cette déclaration déstabilise fortement l'éolien vaudois en ouvrant une période d'incertitude puisque le Tribunal Fédéral ne rendra probablement son 1^{er} arrêt qu'en 2021.

Il est malheureusement de notoriété publique que le développement des parcs éoliens est extrêmement long et difficile. Des procédures administratives interminables et les oppositions systématiques font que le développement d'un parc éolien prend au minimum 15 ans en Suisse. En conséquence, la Suisse ne produit que le 0.2% de son électricité grâce à l'éolien alors que la moyenne européenne — pour un demi-milliard d'habitants — est déjà de 15%, soit 75 fois plus ! Afin de respecter l'Accord de Paris et tenir compte de l'urgence climatique, toutes les études (AIE, IRENA, Greenpeace, Bloomberg NEF) montrent que l'éolien sera la première ressource énergétique du continent : elle assurera entre 35 et 50% de la production électrique à l'horizon 2050. Ces études mettent en avant le fait que le bilan écologique de l'éolien est le meilleur après celui de l'hydroélectricité : l'éolien permet de décarboner le plus efficacement le système énergétique. Le graphique ci-dessous présente l'excellent bilan écologique -impacts sur le climat et l'environnement- de l'éolien en Suisse :

UCE = unité de charge écologique

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/economie-consommation/info-specialistes/les-bases-methodologiques-des-ecobilans/la-methode-de-la-saturation-ecologique.html>

Deux mesures devraient permettre de faciliter le développement des projets éoliens :

- la révision de la LATC, entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2018, qui donne la possibilité de mettre à l'enquête des Plans d'affectation valant Permis de construire (PAPc, art. 28 LATC) ;
- le COPEOL (Comité de planification des éoliennes) qui permet la coordination des différents services de l'Etat.

Les retours d'expérience que nous avons reçus des développeurs de parcs éoliens dans le canton sont mitigés quant à l'efficacité de ces deux mesures. En tenant compte des effets de la crise sanitaire actuelle sur le traitement des dossiers, ils font les constats suivants.

Révision de la LATC

- *Les exigences du canton concernant la mise à l'enquête des projets éoliens PAPc évoluent en fonction de l'avancement des dossiers. Les développeurs se retrouvent donc confrontés à des procédures incomplètes et mouvantes, ce qui allonge et complexifie considérablement le développement des parcs.*
- *A cela s'ajoute le fait qu'il n'y a pas de reconnaissance explicite par le canton de cet état de fait ; il est donc parfois impossible de créer les conditions nécessaires à une collaboration efficace entre les parties prenantes (administration cantonale, communes et développeurs).*
- *Un flou demeure quant au traitement des demandes d'autorisations pour les aménagements situés en dehors ou à cheval du PA (mesures de compensation ou aménagements parallèles au parc nécessaires). Il conviendrait de spécifier explicitement quels sont les objets devant procéder à un examen préalable (EP) en amont de la mise à l'enquête du PAPc afin d'être conformes à la LATC et d'éviter tout vice de procédure potentiel.*
- *Une optimisation de la coordination des procédures entre services, surtout lorsqu'ils n'appartiennent pas au même département, est nécessaire afin d'éviter la multiplication des procédures pour EP portant sur le même aménagement. Par exemple, certaines mesures de compensation déjà validées par les services compétents doivent être validées une seconde fois par d'autres services lors d'un EP supplémentaire avant de recevoir l'autorisation de mettre à l'enquête. Il en résulte une perte de temps, tant pour l'administration cantonale que pour les porteurs de projet.*

Bureau COPEOL

- *Dans la réponse d'octobre 2019 à l'interpellation du député Petermann («Parcs éoliens vaudois, jusqu'à quand va-t-on brasser de l'air avant de voir une éolienne en brassier dans notre Canton ? », 19_INT_374) le Conseil d'Etat mentionne la mise en place du bureau COPEOL qui réunit les principaux services institutionnels concernés par l'éolien et indique dans sa réponse que COPEOL : « [...] permet de répondre de manière concertée aux thématiques soulevées dans le cadre du développement des différents projets en cours et d'assurer une réponse dans les délais impartis aux examens préalables ».*
- *Bien que le bureau COPEOL facilite les échanges interservices, les délais impartis aux examens préalables ne peuvent être tenus, faute de disponibilité de certains services et d'un.e coordinateur.trice dédié.e entièrement à ces projets comme cela était le cas jusqu'en 2018.*
- *Comme énoncé précédemment, le manque de coordination entre les différents services de l'Etat remet en cause l'intention du Conseil d'Etat développée dans sa réponse à l'interpellation du député Petermann.*

Questions

Au vu de l'urgence climatique et du rôle prépondérant que l'éolien sera amené à jouer dans le canton de Vaud et en Suisse, je souhaite adresser au Conseil d'Etat les questions suivantes :

- 1. Le Conseil d'Etat maintient-il son objectif d'atteindre une production éolienne de 600 GWh/an d'ici 2030 ?*
- 2. Que compte entreprendre le Conseil d'Etat pour accélérer significativement le traitement et la coordination par ses services et le COPEOL des dossiers éoliens afin d'atteindre son objectif de 600 GWh/an de production éolienne d'ici 2030 ?*

Je remercie d'avance le Conseil d'Etat pour ses réponses.

Réponse du Conseil d'Etat

Dans son interpellation, la députée Mme Carole Schelker questionne le Conseil d'Etat sur la mise en œuvre de la planification éolienne et sur l'atteinte effective des objectifs stratégiques fixés pour ce domaine à l'horizon 2030.

Objectifs de la Conception cantonale de l'énergie (CoCEn) et du Plan climat vaudois :

La CoCEn, qui a été adoptée par le Conseil d'Etat en juin 2019, prévoit un objectif de production d'énergie éolienne de 600 GWh/an en 2035 et de 750 GWh/an en 2050.

Lors de l'adoption du Plan climat vaudois, en juin 2020, l'ensemble des objectifs de la CoCEn à atteindre à l'horizon 2035 a été ramené à 2030 compte tenu de la nécessité d'agir au plus vite pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Pour atteindre la première cible de production éolienne, la réalisation d'une dizaine de projets est nécessaire, soit, par exemple, l'ensemble des projets faisant actuellement l'objet d'un recours pendant devant les tribunaux (Eoljorat Sud, Mollendruz, Bel Coster, Sur Grati) et quatre ou cinq autres projets parmi ceux qui sont en développement actif.

Si l'interpellation fait état des difficultés de mise en œuvre de la ressource éolienne, il est toutefois utile de rappeler que le Tribunal fédéral vient d'ouvrir la voie au premier parc éolien vaudois (Ste-Croix) et que les derniers jugements de la CDAP sont encourageants, puisque quatre sur cinq ont été rendus en faveur des parcs. Si les arrêts à venir du Tribunal fédéral se soldent de la même manière, une production d'énergie de l'ordre du tiers de l'objectif 2030 (environ 200 GWh) pourrait voir le jour dans des délais se situant entre 2 et 5 ans selon les cas.

Ainsi, bien que le développement des projets nécessite de longues et complexes études d'impacts sur l'environnement et la prise en compte des voies de recours dans le cadre des procédures d'affectation et du permis de construire, le Conseil d'Etat reste confiant quant à la réalisation de l'objectif visé, sans que l'on puisse toutefois exclure un décalage dans le temps.

En cela, il rejoint la Confédération qui, dans sa récente mise à jour des perspectives énergétiques 2050, maintient son objectif quantitatif premier de 4'300 GWh pour le secteur de l'éolien en 2050, précisant toutefois que les délais de mise en œuvre seront vraisemblablement plus longs que prévu.

Plans d'affectation valant permis de construire (art. 28 LATC) :

La procédure dite du plan d'affectation valant permis de construire, au sens de l'art. 28 LATC a été introduite le 1^{er} septembre 2018. Ce nouvel outil permet, pour des objets dont les caractéristiques architecturales sont déjà définies au niveau du plan d'affectation, d'obtenir en une seule procédure le droit de construire. Dès lors qu'il s'agit d'un plan d'affectation, il doit être approuvé par l'autorité cantonale conformément à l'art. 26 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)¹.

Si les six projets d'éoliennes approuvés jusqu'à ce jour par le département en charge de l'aménagement du territoire ont suivi la procédure en deux étapes (affectation puis permis de construire), en revanche depuis l'entrée en vigueur de l'art. 28 LATC, la plupart des porteurs de projets ont saisi l'occasion de suivre la nouvelle procédure du plan d'affectation valant permis de construire, qui permet de concentrer les procédures administratives et juridiques en une seule phase.

Pour accompagner la modification des dossiers qui avaient, pour certains, déjà passé le stade de l'examen préalable des services, la DGTL s'est mise à disposition des porteurs de projets, par l'intermédiaire du bureau COPEOL, afin de répondre aux nouvelles questions qui se sont posées en lien avec la nouvelle procédure de l'art. 28 LATC. Un important travail de consolidation des pratiques et de mise à jour a dû être effectué.

¹ Exposé des motifs et projet de loi n°323, octobre 2016, p. 21

Ainsi, les exigences des services ont dû être renforcées pour permettre la mise en place de cette nouvelle procédure afin d'atteindre le niveau de précision requis au stade du permis de construire. En particulier, les pièces du dossier, comme le rapport d'impact sur l'environnement, ont dû être considérablement approfondies et les services ont dû réexaminer en légalité de nombreux aspects des projets, certes situés dans le même lieu, mais différents par leur degré de précision.

En plus de la mise en place de la nouvelle procédure de l'article 28 LATC, s'ajoute aussi l'évolution des conditions cadres provenant en particulier de la jurisprudence, et l'évolution des demandes des porteurs de projets. Ces derniers ont en particulier sollicité le Canton pour vérifier la possibilité d'élaborer des dossiers comportant plusieurs modèles de machines. Cette pratique implique de nouvelles études à mener et prolongent aussi considérablement le délai d'examen, notamment pour la vérification de la conformité en matière de protection contre le bruit.

Rôle du bureau COPEOL :

Le bureau COPEOL a été mis en place en 2015 dans le cadre des travaux de la Plateforme éolienne vaudoise. Ce type de dispositif est unique au sein des cantons et permet d'une part d'offrir aux acteurs concernés un guichet de contact et d'autre part de coordonner les travaux des principaux services concernés par le domaine comme ceux en charge de l'aménagement du territoire, l'énergie, la santé, et la protection de l'environnement naturel et construit, la protection de la faune et de la biodiversité, etc.

Avec l'entrée en vigueur de la LATC révisée en 2018, le cadre de référence du processus d'examen des dossiers d'affectation a évolué en prévoyant un examen préliminaire suivi d'un examen préalable unique avant la mise à l'enquête. Cette nouvelle démarche a amené le bureau COPEOL à faire évoluer ses pratiques en matière d'accompagnement des projets – en particulier pour les plans d'affectation valant permis de construire – car les dossiers à remettre pour examen préalable sont plus complexes et se doivent d'être plus précis et plus complets en vue d'un examen unique. Ces nouvelles pratiques ont été précisées aux porteurs de projets éoliens à l'été 2019.

Outre son rôle de guichet vers l'extérieur et de coordination des services de l'Etat, le bureau COPEOL est par ailleurs aussi actif dans la mise en place des conditions cadres nécessaires au développement de l'éolien. A titre d'exemple, il a initié et/ou conduit les démarches suivantes :

- Le remplacement du radar primaire de Cointrin par un modèle permettant la mise en place de mesures de mitigations.
- La réalisation d'études de détail et la signature de convention d'exploitation avec l'armée.
- Le transfert des contrats de rachat à prix coûtant de la Confédération vers les machines inscrites dans la planification cantonale.
- La mise en place d'un modèle de compensation pour le défrichement.
- La réalisation d'études sur les impacts cumulés en matière de faunes ailées et de covisibilité.
- L'élaboration de protocoles de suivi de la faune ailée (en cours).

Réponses aux questions

1. *Le Conseil d'Etat maintient-il son objectif d'atteindre une production éolienne de 600 GWh/an d'ici 2030 ?*

Bien que le développement des projets nécessite de longues et complexes études d'impacts sur l'environnement et la prise en compte des voies de recours dans le cadre des procédures d'affectation et du permis de construire, le Conseil d'Etat reste confiant quant à la réalisation de l'objectif visé. Il maintient cet objectif, même s'il est conscient du risque d'un décalage dans le temps pour atteindre la valeur cible. Il travaille à minimiser ce risque, notamment via la table ronde qu'il organise cet automne.

2. *Que compte entreprendre le Conseil d'Etat pour accélérer significativement le traitement et la coordination par ses services et le COPEOL des dossiers éoliens afin d'atteindre son objectif de 600 GWh/an de production éolienne d'ici 2030 ?*

Le Conseil d'Etat compte poursuivre avec les démarches et la pratique actuelle. L'effort mis en place doit être conservé car il permet d'aboutir à des dossiers solides et respectueux de l'ensemble des législations concernées, ce qui paraît particulièrement nécessaire pour ce type de projets complexes.

Par ailleurs, dans le but de dresser un état des lieux et de mener une réflexion sur le développement de l'énergie éolienne dans le canton, une table-ronde réunissant les principaux porteurs d'enjeux concernés par la problématique sera mise en place en automne 2021 à l'initiative du Département de l'environnement et de la sécurité.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 26 mai 2021.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean