

AMORCE

énergie



ENQUÊTE

Le rôle des collectivités dans les montages de ZDE

cléo
Collectivités Locales Éoliennes



Série Politique

ENP 14

Décembre 2009

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| CONTEXTE | 3 |
| <i>Des évolutions réglementaires qui donnent du pouvoir aux collectivités locales</i> | 3 |
| <i>Une ou plusieurs collectivités proposantes</i> | 3 |
| <i>Différents niveaux d'implication</i> | 3 |
| PARTIE 1 : L'ENQUETE | 3 |
| <i>Panel des collectivités enquêtées</i> | 4 |
| <i>Déroulement de l'enquête</i> | 4 |
| PARTIE 2 : LES RESULTATS | 5 |
| 1. INITIATION DU PROJET DE ZDE | 5 |
| <i>Par qui ?</i> | 5 |
| <i>Quelles motivations ?</i> | 5 |
| <i>Quelle répartition des rôles ?</i> | 6 |
| 2. CHOIX DU OU DES SITES | 7 |
| <i>Comment ?</i> | 7 |
| <i>Taille de la ZDE suffisante ?</i> | 8 |
| 3. MONTAGE DU DOSSIER DE ZDE | 9 |
| <i>À la charge du bureau d'études ou du développeur</i> | 9 |
| <i>En concertation avec les administrations</i> | 9 |
| <i>Adaptation des documents d'urbanisme</i> | 9 |
| <i>Appréciation du temps d'instruction</i> | 10 |
| <i>Charte éolienne ou convention ?</i> | 10 |
| <i>Attention au petit éolien presque systématiquement oublié</i> | 11 |
| 4. INFORMATION ET CONCERTATION : LES ELUS | 11 |
| <i>Information</i> | 11 |
| <i>Concertation</i> | 11 |
| 5. INFORMATION DE LA POPULATION ET GESTION DE LA CONCERTATION | 12 |
| <i>Moyens d'information utilisés par les collectivités</i> | 12 |
| <i>La réunion publique</i> | 12 |
| <i>Des groupes de travail restreints</i> | 12 |
| <i>Difficultés particulières rencontrées</i> | 13 |
| <i>Prise en compte des oppositions</i> | 13 |
| CONCLUSION | 14 |
| ANNEXES : | 15 |
| ANNEXE 1 : LISTE DES COLLECTIVITES ENQUETEES | 15 |
| ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE D'ENQUETE AYANT SERVI DE BASE AUX ENTRETIENS TELEPHONIQUES | 16 |
| ANNEXE 3 : RAPPEL DE LA PROCEDURE ZDE | 18 |
| ANNEXE 4 : RAPPEL DE LA PROCEDURE D'INSTRUCTION DU DOSSIER DE ZDE : ORGANISMES A CONSULTER | 19 |

CONTEXTE

Des évolutions réglementaires qui donnent du pouvoir aux collectivités locales

Au début des années 2000, le développement de l'éolien en France s'est réalisé sur l'impulsion des opérateurs, la collectivité territoriale qui accueillait les éoliennes jouant un rôle en général assez effacé.

En 2005, la loi POPE¹ a introduit les zones de développement éolien afin d'inciter les collectivités à prendre part au développement de l'éolien sur leur territoire et de favoriser ainsi la bonne insertion locale des projets².

Ce dispositif est contraignant pour les opérateurs, puisque seuls les projets construits à l'intérieur d'une ZDE peuvent bénéficier du tarif d'achat préférentiel de l'éolien. Il encadre donc de fait – jusqu'à présent – tous les projets qui se réalisent et permet d'encourager des zones d'implantation cohérentes au niveau de l'ensemble du territoire

Une ou plusieurs collectivités proposant

Les ZDE sont arrêtées par le préfet sur **proposition des communes** concernées ou d'un E.P.C.I. à fiscalité propre, sous réserve de l'accord des communes figurant dans le périmètre proposé de la Zone. Cette procédure a donné une place officielle et incontournable à la collectivité qui joue depuis un rôle de plus en plus actif dans le développement des projets sur le terrain.

Différents niveaux d'implication

La présente enquête apporte des retours d'expérience de collectivités qui ont initié une ZDE ou participé à sa définition sur leur territoire : montage, périmètre retenu, critères, difficultés rencontrées... Les échanges ont permis également de recueillir des éléments sur des évolutions réglementaires souhaitables.

PARTIE 1 : L'ENQUÊTE

Cette enquête, menée par AMORCE en partenariat avec l'ADEME, avait notamment comme objectif d'identifier les « bonnes pratiques » de montage de projets de ZDE. Les collectivités enquêtées ont donc été choisies pour leur implication dans l'élaboration du dossier de ZDE et la concertation des populations, en veillant à représenter au mieux la diversité des situations de mise en place d'une ZDE selon plusieurs critères :

- diversité des acteurs (ZDE sur plusieurs communes, communautés de communes, et départements),
- répartition géographique (les régions comptabilisant le plus de projets éoliens telles que la Picardie, le Languedoc-Roussillon, la Bretagne et la Champagne Ardenne sont les plus représentées).

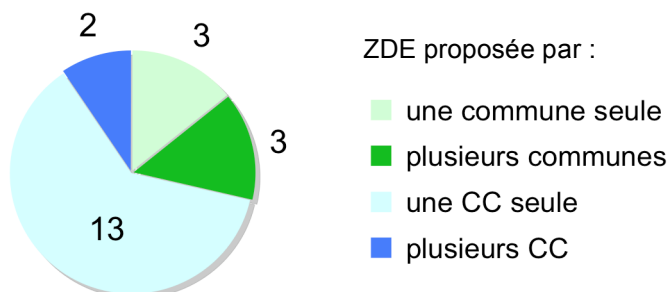
L'échantillon enquêté n'est en revanche pas représentatif de l'ensemble des projets de ZDE car nous avons volontairement sélectionné en priorité des collectivités ayant pleinement mis à profit cet outil.

¹ Art 37 - Loi de programme du 13/07/05 fixant les orientations de la politique énergétique

² Dispositions relatives à la création des ZDE précisées dans la circulaire interministérielle du 19 juin 2006.

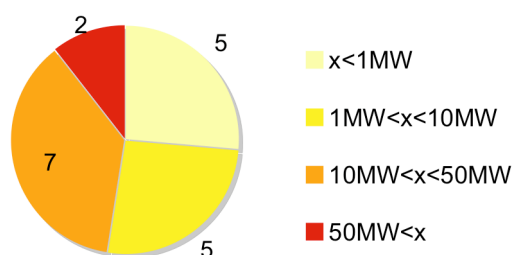
Panel des collectivités enquêtées

Une ou plusieurs communes peuvent proposer ensemble une ZDE au préfet, tout comme une ou plusieurs intercommunalités. L'enquête reflète cette diversité d'acteurs. (Deux des collectivités interrogées ont proposé une ZDE définie sur 2 départements).



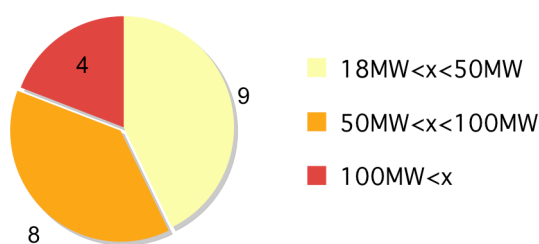
Caractéristiques des collectivités proposantes

Une ZDE est définie – entre autres – par une puissance minimale et une puissance maximale qui peuvent être installées à l'intérieur de son périmètre.



Répartition des ZDE de l'enquête en fonction de la puissance minimale autorisée

La valeur basse de la fourchette permet une prise en compte explicite du petit éolien (ou pas). Pour 4 des collectivités enquêtées seulement le plancher a été fixé à 0 MW afin de laisser la possibilité au petit éolien de se développer. Pour les autres, il est laissé de fait en dehors du dispositif.



Répartition des ZDE de l'enquête en fonction de la puissance maximale autorisée

La valeur haute de la fourchette permet de visualiser la taille de la zone. Elle est rarement atteinte lors de la réalisation du ou des projets sur la ZDE.

Déroulement de l'enquête

Les interviews ont été réalisées par téléphone entre juillet et septembre 2009 sur la base d'un questionnaire guide d'entretien (présenté en annexe avec la liste des collectivités du panel).

PARTIE 2 : LES RÉSULTATS

1. Initiation du projet de ZDE

Par qui ?

Nous avons observé deux situations (cf. graphique ci-dessous) :

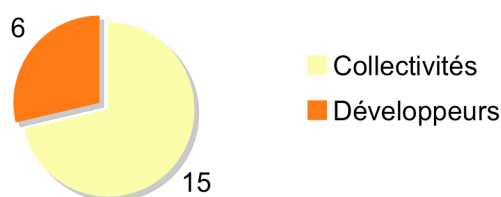
→ **Soit la collectivité est « démarchée » par un opérateur qui lui propose un site.** Il a prospecté le terrain et repéré les sites les plus favorables. La collectivité n'a alors pas souvent connaissance des différentes contraintes pour pouvoir assumer un dialogue avec l'opérateur.

Deux catégories de collectivités : celles qui font confiance au développeur et le laissent gérer le dossier de ZDE pratiquement seul en prenant néanmoins conseil auprès – notamment - des administrations compétentes³; et celles qui mandatent un bureau d'études afin de réaliser leur propre étude ZDE (financée avec une aide de l'ADEME et de la région).

→ **Soit la collectivité initie le projet et fait appel à un bureau d'études** pour faire une analyse générale des sites envisageables sur son territoire (cas de la communauté de communes du canton de Noyant). Il en ressort plusieurs sites qui font ensuite l'objet d'une concertation avec les élus et la population, en général lors d'une réunion publique.

Les collectivités enquêtées ayant choisi cette option ont pour la plupart bénéficié d'aides de l'ADEME, des régions et des départements.

Le lancement d'une étude peut également être décidé pour « y voir plus clair » face aux démarchages de développeurs sur le terrain relatés par des habitants qui questionnent les élus sur le sujet.



Portage du projet de ZDE dans le panel des collectivités enquêtées

La majorité des collectivités enquêtées ont fait appel à un bureau d'études indépendant pour réaliser les études et ce afin de garder leur autonomie par rapport aux opérateurs. Il s'agit là d'une démarche exemplaire mais non encore généralisée.

Méthode la plus souhaitable pour une collectivité qui veut maîtriser son projet : faire appel à un bureau d'études indépendant pour réaliser une analyse générale des sites envisageables sur son territoire (aide au financement : ADEME, région, département).

En faisant appel à un BE indépendant en amont des projets, la collectivité s'assure d'une connaissance objective du potentiel, des contraintes et enjeux de l'éolien sur son territoire. Elle a alors les cartes en main pour encourager et maîtriser le développement de bons projets.

Quelles motivations ?

Quatre motivations principales se dégagent pour développer l'éolien sur le territoire de la collectivité :

- Mener une **politique locale de développement durable** (l'éolien étant un volet – important et visible - de cette politique).
- Valoriser une **énergie renouvelable disponible localement** et qui participe au **développement local**.

³ Ou d'une structure intercommunale spécialisée : cas de la commune d'Hauterives qui a demandé conseil au Syndicat Départemental d'Energies de la Drôme pour la rédaction d'une convention avec le développeur éolien.

Le produit fiscal que génère un parc éolien pour les collectivités concernées (sous forme de taxe foncière et surtout de taxe professionnelle) permet aux communes, pour la plupart de petite taille, de développer des équipements ou services au profit de leurs administrés.

- Volonté d'un **pilotage public de l'opération**. En raison des impacts, en particulier sur le paysage, les élus souhaitent surveiller voir encadrer les choix des opérateurs qui ne disposent pas forcément de tous les éléments pour intégrer au mieux leur projet dans le territoire.

- Le portage d'un projet de développement des énergies renouvelables est **valorisant pour l'action des élus** (même si la controverse qui peut s'établir rapidement sur l'éolien avec quelques riverains rend cette filière politiquement plus risquée...).

Quelle répartition des rôles ?

→ L'intercommunalité

C'est le plus souvent à l'échelle de la communauté de communes que se fait l'initiative de la réflexion et le pilotage du projet de ZDE. La communauté a en général, plus que les communes, les moyens humains de piloter le projet.

Mais le périmètre de l'intercommunalité semble parfois trop restreint par rapport au territoire d'influence paysagère des éoliennes. Plusieurs intercommunalités s'associent alors pour mener cette réflexion (cas des communautés de la vallée de la Gorre et du Val de Vienne). Sur d'autres ZDE, certains élus déplorent que le montage ait été mené sans cet élargissement. Cas de la CC des plaines du Porcien : le périmètre de la ZDE n'a pas pu être étudié sur tout le bassin rotelois car un quart de celui-ci se situait sous l'influence d'un SIVOM (Syndicat Intercommunal à Vocations multiples) qui n'a pas la compétence ZDE ; aujourd'hui des projets se montent à proximité de cette ZDE.

Pour une meilleure cohérence globale, l'initiative de la réflexion et le pilotage du projet de ZDE doit se faire sur un territoire assez large.

Pour mieux prendre en compte l'intégration paysagère, il est utile d'associer les intercommunalités voisines, surtout si les zones favorables sont proches des limites administratives du territoire.

→ Les communes

Certains projets sont cependant pilotés par une seule commune (cas de Joux la ville). On retrouve dans ces petites communes un élu bien formé sur le sujet et avec de fortes motivations. Mais bien souvent, un projet de ZDE est trop lourd pour une petite commune qui doit alors s'en remettre au développeur.

→ Les parcs naturels régionaux

Pour les collectivités situées dans un périmètre de parc naturel régional, c'est le Parc qui a initié une réflexion collective sur les critères et les lieux d'acceptation de projets éoliens, ce qui est cohérent au regard de la taille et des prérogatives en matière de paysage d'un PNR.

Le PNR Livradois-Forez a réalisé un schéma éolien à l'échelle du parc afin d'éviter l'implantation d'éoliennes en ordre dispersé. Au 1^{er} juin 2009, aucune ZDE n'a été arrêtée dans son périmètre, mais plusieurs sont à l'étude et le parc accompagne les intercommunalités concernées par un projet de ZDE (aide à la décision, à la définition du périmètre et au montage de dossier sous maîtrise d'ouvrage communale).

Une des collectivités enquêtées, proche du PNR du Haut Languedoc, s'est fortement inspirée de sa charte et des études réalisées pour établir sa ZDE.

→ Le Bureau d'études

Celui-ci est mandaté par la collectivité (ou l'opérateur) pour réaliser l'étude des contraintes techniques et des enjeux environnementaux et paysagers.

Les collectivités ayant choisi cette solution en sont en général assez satisfaites : le bureau d'études prenant en charge les études techniques, le travail de concertation revenant à la collectivité.

Choix du Bureau d'études

Les spécifications suivantes ont été utilisées dans certains cahiers des charges pour la consultation des BE :

- Par exemple, le cahier des charges pour le recrutement des BE pour l'étude lancée par les Crêtes Préardennaises insistait particulièrement sur les volets concertation et aménagement du territoire. Une fois l'étude approuvée par les élus, le résultat a été présenté comme un schéma éolien qui est devenu le document de référence. Ce schéma n'a cependant pas valeur juridique et n'est pas opposable aux tiers.
- Pour la CC de Cabardès Montagne Noire, une commission d'élus a précisé le cahier des charges et le choix a été fait en fonction des références, compétences, expériences et tarifs du BE.

→ L'opérateur

Les collectivités enquêtées ont choisi soit de le faire intervenir dès le montage du dossier de ZDE soit plus tard après délibération communautaire sur le projet de ZDE et proposition de la ZDE au préfet.

Choix de l'opérateur

Dans le cas où c'est l'intercommunalité qui est à l'origine de la ZDE, elle passe généralement la main aux communes pour le choix de l'opérateur (cas de la CC des Plaines du Porcien)⁴. en gardant cependant un rôle de « chapeautage ». Lorsqu'elles choisissent l'opérateur, les collectivités le font bien souvent après la démarche de ZDE pour laquelle elles ont fait appel à un BE spécialisé.

Détailler le processus de sélection sort du cadre de cette enquête : ce sujet sera traité dans le guide « L'élu et l'éolien » réalisé par AMORCE en partenariat avec l'ADEME – à paraître en 2010.

→ Rôle des administrations

Les documents réalisés par l'ADEME sont largement utilisés dans les réunions publiques d'information générale (exemple des crêtes préardennaises).

Les aides au financement de l'ADEME et des régions pour les études ZDE réalisées ou pilotées par les collectivités ont permis aux collectivités qui en ont bénéficié de garder la maîtrise de leur projet.

Les collectivités enquêtées ont rappelé l'importance de se concerter très en amont avec les administrations compétentes, notamment la commission départementale des sites et des paysages, la DRIRE et la DDE qui peuvent ainsi les orienter dans leurs démarches afin de constituer un dossier complet.

La DDE par exemple s'est impliquée dans la phase de concertation sur la CC du canton de Noyant en apportant le point de vue l'Etat lors des réunions préparatoires avec les élus et en réunion publique.

2. Choix du ou des sites

Comment ?

- Certaines collectivités interrogées ont un projet qui a pu mûrir sur de nombreuses années. Pour elles les bonnes zones étaient déjà connues (Joux la ville depuis 1983).

- Pour celles qui s'engagent avec un développeur dès le départ, c'est lui qui propose les zones potentielles que la collectivité doit décider – ou pas - de retenir. Pour les communautés de communes, c'est le conseil communautaire qui délibère sur l'acceptation de la ZDE. Un comité de pilotage peut être mis en place pour une meilleure réflexion sur le sujet.

- Quand la collectivité engage un consultant indépendant pour mener l'étude, celui-ci présente aux élus les zones potentielles. Là encore au conseil de délibérer après consultation du comité de pilotage qui a suivi l'étude.

Le comité de pilotage

- Pour les crêtes préardennaises, un large comité de pilotage a été créé afin d'affirmer la volonté de transparence et de concertation. Ainsi tous les acteurs susceptibles d'être concernés par le sujet ont été rassemblés : les élus et techniciens de l'intercommunalité, les élus du pays, l'ADEME (direction régionale et département des énergies renouvelables à Valbonne), le conseil régional, les associations de protection de l'environnement, les électriciens (EDF, RTE, Accès au réseau de

⁴ A noter le cas de la communauté de communes du Haut Vivarais (07) – non intégré à la présente enquête - qui a mené un appel à projet pour sélectionner un développeur.

distribution⁵), les services de l'Etat (DREAL, DDE, Armée de l'air, SDAP) et les consultants. Constitué d'une trentaine d'acteurs, le comité de pilotage s'est réuni à quatre reprises pour faire aboutir le schéma éolien, affiné ensuite par le comité de Suivi éolien, dont les membres avaient été élus en Conseil de Communauté.

- Concernant la méthode employée pour le choix des sites, la CC des crêtes préardennaises a sélectionné 6 sites sur une liste de dix à partir d'une comparaison anonyme (un choix « en aveugle ») : chaque site désigné par une lettre et caractérisé par la ressource en vent, l'accès routier, le patrimoine naturel, la proximité du réseau électrique. Cette grille d'évaluation a permis à la population de faire ressortir elle-même les meilleurs sites en fonction de critères objectifs.

- Une autre procédure – plus lourde dans son fonctionnement – avait été choisie par la CC de Quimperlé dans les années 2000 : elle consistait à choisir une vingtaine de sites par rapport à une première liste de 130. Le comité de pilotage a ensuite visité l'ensemble des sites pré sélectionnés pour leur attribuer une note à partir d'une grille d'évaluation. Cette procédure n'a pas été reprise par les collectivités enquêtées.

Le comité de pilotage

Il est idéalement constitué d'élus et techniciens des collectivités concernées, de représentants de l'ADEME, des associations locales de protection de l'environnement (associations locales des réseaux CLER, FNE, LPO, etc.), de l'agence locale de l'énergie ou l'Espace info énergie, des services de l'Etat compétents, du ou des bureaux d'études travaillant sur le projet de ZDE.

Aide apportée par un schéma éolien (régional, départemental) ou par un atlas éolien

Certaines collectivités nous ont signalé l'existence d'un document de planification réalisé à une échelle départementale ou régionale. Ces documents sont utiles essentiellement aux développeurs et opérateurs en prospection. Les communes ou EPCI ayant mis en place des ZDE n'ont pas utilisé ces documents

Le schéma régional étant un document non opposable, pour les collectivités, il s'agit plus d'indications techniques et administratives à l'intention des développeurs.

La plupart des collectivités interrogées sont en avance (ou s'estiment en avance) sur ces documents qui ne sont pas faits pour apporter une information fine à l'échelle d'une CC mais plus pour mettre en évidence les grands secteurs les plus intéressants et les zones non favorables.

S'appuyer sur la charte d'un Parc Naturel Régional

La CC de Cabardès Montagne Noire s'est fortement appuyée sur la charte du PNR du Haut Languedoc pour le montage de son dossier de ZDE, même si les zones étudiées ne se situaient pas dans le périmètre du PNR. Celui-ci avait réalisé un travail d'identification des couloirs migratoires, ce qui a permis à la CC d'affiner l'étude ZDE.

Taille de la ZDE suffisante ?

Plusieurs collectivités ont estimé le périmètre de leur ZDE trop étroit – parfois car d'autres ZDE ont vu le jour à proximité de la leur, sans concertation (ce qui ne favorise pas une cohérence globale dans la prise en compte de l'impact paysager, les phénomènes de co-visibilité des parcs n'étant pas traités).

La zone d'étude - qui doit correspondre à une entité paysagère - est amputée par les limites administratives, privant de concertation d'autres collectivités susceptibles d'être concernées. Deux cas ont été rencontrés lors de cette enquête.

- Soit la zone étudiée se situe à la limite entre 2 départements et s'arrête donc à l'un, faute de concertation (cas de la CC de Cabardès Montagne Noire qui regrette l'individualisme de l'époque). Il est logique cependant que la longueur et la complexité de la procédure n'incitent pas les demandeurs à s'ajouter un niveau de difficulté en étendant le périmètre de l'étude au-delà de limites administratives fortes (double instruction en préfecture & deuxième commission des sites à consulter par exemple si la zone s'étend sur le département voisin).

⁵ ARD, la branche accès au réseau de distribution d'EDF, est devenu ARD (agence régionale de distribution), dépendant du distributeur ErDF, filiale de EDF, depuis la séparation des activités liée à l'ouverture des marchés de l'énergie.

En revanche, la ZDE des terres Blanches, qui concerne 4 communes sur 2 départements, montre que la difficulté reste surmontable. Les communes concernées s'étant rapidement concertées, le projet partagé a été instruit sans problème particulier par chacun des 2 préfets.

- Soit la zone d'études se situe sur le territoire de plusieurs collectivités et d'un SIVOM (Syndicat Intercommunal à Vocations multiples) : cas de la CC des plaines du Porcien. Le périmètre de la ZDE n'a pas pu être étudié sur tout le bassin rotelois car un quart de celui-ci se situait sous l'influence d'un SIVOM qui n'avait pas la compétence ZDE. La ZDE a donc été réalisée sur un périmètre restreint alors que l'étude aurait dû être menée à l'échelle géographique du bassin.

Taille de la ZDE

Prévoir une zone d'étude pour le dossier de ZDE assez large pour une meilleure cohérence au niveau du territoire. Une concertation préalable avec les communautés de communes limitrophes et une analyse de l'atlas éolien peut aider à tenir compte d'autres parcs susceptibles d'être installés au delà du territoire de la CC, avec des co-visibilités potentielles.

Évolution réglementaire : la possibilité de transférer la compétence ZDE à un SIVOM couvrant plusieurs communautés de communes permettrait d'élargir plus facilement et plus efficacement la mise en place de ZDE.

3. Montage du dossier de ZDE

À la charge du bureau d'études ou du développeur

Selon le choix de la collectivité, la collecte des données, les études techniques et le travail rédactionnel du dossier de ZDE sont menés par le développeur ou le bureau d'études. La collectivité y prend part pour les décisions importantes. Elle est naturellement plus impliquée lorsqu'elle a missionné elle-même un bureau d'études.

En concertation avec les administrations

Plusieurs collectivités ont rencontré des difficultés avec la commission départementale des sites, perspectives et paysages : des éléments de compléments leur ont par exemple été demandés.

Si la concertation avec les administrations s'organise dès le départ, le dossier est généralement plus complet et mieux « accueilli » par la suite.

Concertation avec les administrations

Un dossier est d'autant mieux « accueilli » qu'il est déjà connu par les administrations compétentes auxquelles la collectivité a demandé conseil.

Le fait que les élus aillent leur présenter le projet avec - voire à la place des développeurs - est de nature à faciliter son acceptation.

Adaptation des documents d'urbanisme

Des cas très différents se présentent :

- les projets éoliens étant très souvent en secteur rural peu habité, la commune d'implantation n'a souvent ni plan d'occupation des sols ni plan local d'urbanisme mais est sous le régime du règlement national d'urbanisme ou de la carte communale). Dans ce cas, aucune modification n'est à mener, les éoliennes étant considérées comme des équipements d'intérêt collectif.

- Pour les communes dotées d'un POS ou d'un PLU, il y a lieu de modifier le règlement pour autoriser les éoliennes sur une zone déterminée. La procédure de révision simplifiée est alors employée. Certaines des collectivités enquêtées étaient en phase de transformation du POS en PLU et ont intégré les ZDE dans le PLU. Elles n'ont pas rencontré de problème particulier.

Remarque : le refus de modifier le POS ou le PLU est le seul moyen juridique à la disposition d'une collectivité opposée à un projet éolien (ce cas n'a pas été rencontré dans notre enquête).

- Si le projet est dans un périmètre de SCOT, un schéma éolien peut être inclus dans le volet énergie du SCOT, comportant des recommandations pour les documents d'urbanisme.

Ces éléments ne doivent pas être vus comme une contrainte sur le foncier, mais bien comme un outil de planification ; il s'agit de réserver le cas échéant de la place pour de l'éolien sur des zones favorables bien déterminée (cas de la CC de Quimperlé), de façon à ne pas se priver de ce potentiel de production et à permettre de travailler normalement à l'aménagement éventuel sur le reste du territoire.

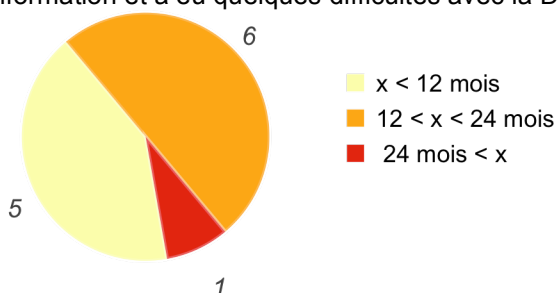
Le volet énergie du SCOT

Les communes devant mettre leur PLU en compatibilité avec le SCOT, intégrer un schéma éolien et/ou les ZDE au SCOT permet de réserver les zones pré-identifiées pour le développement de l'éolien sur les documents d'urbanisme (pas de construction d'habitations à moins de 500m de ces zones par exemple).

Appréciation du temps d'instruction

À l'unanimité le temps d'instruction est perçu comme long par les collectivités. Elles l'expliquent par le nombre important d'administrations à consulter (cf. annexe 4).

La collectivité dont le dossier de ZDE a traîné près de 2 ans a dû fournir des compléments d'information et a eu quelques difficultés avec la DIREN à ce sujet.



Temps d'instruction des dossiers de ZDE

- La CC de Quimperlé se voit quant-à-elle ralentie dans ses démarches par une procédure « excessive ». Alors qu'elle a la compétence ZDE, le préfet lui demande d'ajouter au dossier les délibérations de ses communes membres situées à l'intérieur du périmètre de la ZDE, Cette exigence est en contradiction avec les règles de délégation de compétence, dont la légalité est par ailleurs contrôlée par la préfecture lors de sa mise en place.

- La DRIRE et la DIREN demandent souvent des études complémentaires, ce qui allonge la durée de la procédure (de 7 mois à 2 ans) (cf. annexe 4).

Charte éolienne ou convention ?

La **charte éolienne** annexée au dossier de ZDE permet d'attirer l'attention des candidats au développement de projets sur des **contraintes et préconisations particulières** auxquelles la collectivité sera sensible.

Ce document, qui reste indicatif, est de nature à rassurer la population en affirmant la maîtrise du projet par la collectivité. Les préconisations étant généralement issues de l'analyse technique et paysagère, et de la concertation entre les élus et les habitants, un développeur n'aurait en effet aucun intérêt à ne pas les respecter. La collectivité dispose de plus toujours de moyens permettant, sinon de bloquer, au moins de freiner fortement un projet qui ne la satisferait pas.

L'engagement du porteur de projet peut également être formalisé par une **convention** signée avec la collectivité.

La CC du canton de Noyant envisage d'annexer une charte éolienne au dossier de ZDE afin de s'assurer de la qualité des projets et de montrer à la population qu'elle garde la maîtrise du dossier. Certaines collectivités enquêtées n'ont pas réalisé de charte éolienne au moment de la ZDE mais ont entrepris une démarche similaire un peu plus en aval du projet éolien. C'est le cas de la commune de Zimming qui a rédigé une convention à faire signer à l'opérateur afin de « protéger la population de toutes dérives ». Cette convention aborde entre autres les garanties à constituer pour le démantèlement (en l'absence de précisions sur les modalités d'application de l'art. L. 553-3 du Code de l'environnement⁶ qui rend obligatoire cette disposition) et les mesures à prendre si des perturbations des faisceaux hertziens sont constatées.

⁶ Cette disposition est également citée dans le projet de loi Grenelle 2, au IV de l'article 34.

Pour la ZDE des Terres Blanches, l'opérateur a été choisi dès le départ et une convention a été passée entre lui et la collectivité.

Les collectivités témoignent de la **nécessité de clarifier la mise en place des garanties financières pour le démantèlement**. Le décret venant préciser les modalités de constitution de cette garantie n'étant toujours pas publié, une convention établie avec l'opérateur peut combler cette lacune actuelle.

Attention au petit éolien presque systématiquement oublié

La communauté de communes du canton de Noyant avait envisagé - pour ne pas bloquer le petit éolien - de faire une ZDE « en négatif » sur le reste du territoire, c'est-à-dire de réaliser une 2^e ZDE destinée uniquement aux petites éoliennes en plus de celle destinée aux grandes éoliennes. Le plancher de cette « ZDE en négatif » aurait été fixé à 0 MW et la taille des éoliennes aurait été limitée. Devant la complexité d'un seul dossier de ZDE, elle a laissé de côté ce projet pour l'instant.

Pour ne pas « oublier » le petit éolien, la meilleure solution pour l'instant est d'abaisser le plancher de la ZDE réalisée à 0 MW. Seules 4 des collectivités enquêtées ont prévu un tel seuil.

4. Information et concertation : les élus

Information

L'information des élus a été gérée différemment parmi les collectivités enquêtées.

- Pour la commune de Hauterives par exemple, le développeur a totalement pris en charge l'information des élus.

- En revanche la CC du canton de Noyant a géré seule cette étape. Une visite de parc éolien a même été organisée afin que ceux-ci puissent se forger leur opinion avant d'être confronté aux inquiétudes de la population.

Information : privilégier autant que possible le **retour d'expériences d'élus et d'habitants** d'un territoire où un parc est déjà implanté : ce sont les meilleurs témoignages de la réalité de l'éolien. L'éolien est un sujet nouveau et assez technique auquel les élus qui l'envisagent doivent accorder beaucoup de temps.

Les outils mis en place dans le cadre de Cléo ont pour objectif de faciliter cette appropriation du sujet (fiches synthétiques, groupes de travail et d'échanges d'expériences...)

Concertation

La concertation entre élus est une étape délicate, surtout quand le territoire d'étude de la ZDE est large, avec plusieurs communes et intercommunalités concernées. La mise en place d'un groupe de réflexion constitué d'élus et de techniciens permet de préparer le dossier et d'en présenter les enjeux à l'ensemble des élus du territoire.

- La CC de Cabardès Montagne Noire a rapidement mis en place une commission constituée des élus des communes concernées. Dans un premier temps, tous les élus de l'intercommunalité ont participé, puis au fur et à mesure de l'affinement de l'étude, seuls ceux qui étaient concernés sont restés dans le comité de pilotage.

- Pour la CC des Plaines du Porcien, la concertation s'est organisée en deux étapes. Une première phase de discussions plus politique pour déterminer la position de l'intercommunalité sur le développement de l'éolien sur son territoire ; puis une seconde phase de présentation à l'ensemble du conseil communautaire.

- Les élus de la CC de la vallée de la Gorre et du Val de Vienne se sont regroupés au sein d'une entente intercommunale et ont formé un groupe de réflexion et d'action. Ils ont élu 2 délégués pour suivre le projet de ZDE. À l'origine du projet, 2 communes qui ont fait appel aux deux intercommunalités dont elles étaient membres pour élargir la concertation.

- La commune de Hauterives a quant à elle mis en place un groupe de pilotage constitué d'élus des 4 communes concernées qui a organisé des rencontres avec le développeur ayant déjà prospecté sur le terrain.

Concertation entre élus : mettre en place rapidement un **comité de réflexion** avec dans un 1^{er} temps un comité élargi permettant d'établir une position politique, qui se restreint ensuite aux communes concernées et intéressées.

5. Information de la population et gestion de la concertation

Deux situations très différentes existent :

- Un parc en fonctionnement est situé à proximité du territoire, et est connu des habitants : la population est alors déjà bien au fait des enjeux de l'éolien et l'effort à fournir sur l'information a été moindre (cas de la commune de Zimming).
- Il n'y a pas de parcs en fonctionnement à proximité des communes concernées par la ZDE, l'information est dans ce cas primordiale.

Moyens d'information utilisés par les collectivités

Différents moyens sont à disposition des collectivités pour informer la population d'un projet de ZDE : publication d'articles dans la presse locale et le bulletin municipal, distribution de documents explicatifs, site Internet dédié (cas de la CC Provence d'Argens en Verdon), visite d'un parc éolien voisin (CC de la vallée de la Gorre et la CC du Val de Vienne), exposition sur le sujet dans les mairies voisines, réunion publique...

La réunion publique

La réunion publique est un moyen d'information incontournable mais très délicat à mener. Selon les cas, une ou plusieurs réunions publiques ont été organisées sur le territoire concerné par le projet de ZDE. Lors de ces réunions publiques, en général de nombreuses questions sont posées, le débat est fourni et quelques oppositions se manifestent.

- Certaines collectivités choisissent de réaliser dans un premier temps une réunion publique d'information sur l'éolien en général (cas de la CC des Crêtes préardennaises). Une 2^e réunion publique est réalisée ensuite pour présenter le projet de ZDE en particulier.
- D'autres collectivités n'organisent de réunion publique qu'au moment où l'étude ZDE est bien avancée. Celle-ci est alors présentée en même temps que l'éolien en général (cas de la CC du canton de Noyant).

La communauté de communes du canton de Noyant a conduit en 2009 une démarche de concertation intéressante lors de sa 1^{ère} réunion publique en juin. Les différentes zones potentielles ont été présentées à la population qui a déterminé les zones préférentielles en fonction de grilles d'évaluation préétablies. Cette technique permet de responsabiliser et sensibiliser la population sur les contraintes techniques et environnementales d'un projet.

Réunion publique : pour que les débats ne soient pas accaparés par les opposants, prévoir un temps de parole limité et donner la parole à tous. Ne pas oublier les intervenants extérieurs qui apportent des informations objectives (ADEME, PNR, ALE, etc.)

- À Hauterives, la réunion publique a été menée par le maire, le développeur étant présent uniquement pour les questions techniques.

Une opposition forte de la part des riverains de la commune accueillant la majorité des éoliennes s'est développée (Association de riverains de Lens Lestang). Un recours au tribunal administratif contre la ZDE a même été mené par cette association.

La difficulté dans les réunions publiques provient souvent d'opposants – venant parfois de l'extérieur du territoire – qui interviennent bruyamment dans la salle, n'hésitant pas à couper la parole, ce qui peut déstabiliser les intervenants à la tribune et rend plus difficile l'information des habitants venus sans a priori sur l'éolien⁷.

Réunion publique : ne pas laisser le développeur gérer seul la réunion publique. Celle-ci doit rester une initiative des élus.

C'est au maire/président de collectivité concernée d'animer les débats. Le développeur peut être présent comme soutien pour les questions techniques, mais c'est aux élus de montrer qu'ils gardent la maîtrise du projet. Au besoin, faire appel à un professionnel de la médiation pour animer les débats et permettre des discussions plus sereines.

Des groupes de travail restreints

Le projet de ZDE fait l'objet d'une concertation avec les citoyens qui sont appelés à donner leur avis sur l'opportunité du projet, les zones à choisir. Cette concertation peut durer plusieurs mois. Les associations sont invitées à donner leur point de vue et même à participer à l'élaboration du projet de

⁷ Une solution est peut être de proposer à un représentant des opposants d'être présent à la tribune, de façon à ce que ce mouvement soit représenté et participe au débat de façon plus structurée.

ZDE lors de groupes de travail restreints (solution utilisée par la CC du canton de Noyant, les préconisations issues de ce travail peuvent alors être utilement présentées en réunion publique).

Difficultés particulières rencontrées

À Bellot, l'adjoint au maire déplore une communication tardive sur le projet qui avait été initié en 2004 et dont la première réunion publique s'est tenue en 2008. Une association de riverains a déposé un recours au tribunal administratif et la ZDE a été annulée.

L'information ne doit pas venir trop tard mais être menée de façon régulière afin de combattre au plus tôt les rumeurs..

Certaines collectivités nous ont signalé la force des pressions exercées sur les élus locaux de la part des associations d'opposants, de la part des habitants porteurs de projets et de la part de promoteurs éoliens (témoignage de la CC de Berg et Coiron où aucun projet n'a finalement vu le jour face à trop d'individualisme).

Malgré une information et une concertation bien menées, une opposition peut tout de même se manifester (soutenue parfois par des personnes extérieures au territoire qui viennent apporter des arguments aux opposants et manifester lors des réunions publiques). Les associations d'opposants se coordonnent et engagent des recours contre la ZDE, et elles obtiennent parfois son annulation (Bellot).

Sur la CC de Noyant, il a été proposé à l'association d'opposants de participer au comité de suivi et au choix des sites.

Prise en compte des oppositions

Description des opposants....

Il y a diverses « sortes » d'opposants, mais en règle général, ils sont soutenus par un mouvement « extérieur » qui pratique la désinformation et propage les rumeurs.

Si les craintes voire les oppositions de la part de riverains sont légitimes, elle sont malheureusement souvent amplifiées par les rumeurs propagées par les « extérieurs ». Les riverains s'organisent alors en association, sur le conseil des « extérieurs ».

Les élus bien conscients de ce « mécanisme » le combattent en informant sans relâche la population et en organisant des visites de parcs éoliens en fonctionnement⁸.

Pour sécuriser les habitants et combattre certaines rumeurs, les collectivités organisent une information constante avec par exemple des visites sur des sites existants.

La participation au débat de ces associations d'opposants est primordiale afin de répondre à leurs inquiétudes et d'éviter la propagation de fausses rumeurs fortement préjudiciables à l'éolien, sans occulter les nuisances objectives éventuelles qui doivent être prises en compte.

Une implication totale des élus

Pour pouvoir être « autonomes » sur leur projet éolien, établir une charte éolienne sur leurs territoires, choisir eux-mêmes l'opérateur, les élus doivent s'impliquer dans la durée pour s'approprier le sujet.

Face au « matraquage » régulier des opposants, parfois aux attaques personnelles qui s'en suivent, la gestion de la concertation est vécue comme très usante par les élus (témoignage de la CC vallée de la Gorre).

⁸ Les réunions locales des associations (sports, parents d'élèves...) ont été utilisées lors de la longue phase de concertation sur la CC des Hauts Vivarais (07) pour diffuser de l'information de base sur l'éolien, et répondre aux questions dans un cadre amical de proximité.

CONCLUSION

Cette enquête témoigne d'une évolution importante de l'intégration des projets éoliens dans des dynamiques territoriales. Les collectivités faisant de plus en plus d'effort pour avoir la maîtrise des projets éoliens qui se développent sur leur territoire.

Quelques recommandations se dégagent des entretiens réalisés :

- Réaliser un schéma territorial éolien à un niveau intercommunal plus large (Pays, Scot...) est une initiative en soit assez exemplaire. Cependant le montage du dossier de ZDE étant déjà long et complexe, les collectivités se consacrent directement à cet exercice plus restreint géographiquement mais plus exigeant sur le plan technique.
- Monter un dossier de ZDE de préférence à l'échelle d'un EPCI car celui-ci a plus les moyens humains et financiers pour s'approprier le projet, et la taille du territoire est généralement adaptée.
- Mener la réflexion sur un territoire suffisamment large pour une meilleure cohérence territoriale.
- Ne pas oublier le petit éolien dans le dossier de ZDE (abaissement du plancher à 0 MW).
- Impliquer les associations locales de protection de l'environnement dans les comités de pilotage.
- Établir une charte éolienne annexée au dossier de ZDE pour attirer l'attention sur des spécificités locales à prendre en compte et sélectionner sur cette base les développeurs du projet.
- Lorsque le développeur est choisi, établir une convention afin d'éviter les zones d'ombre qui inquiètent la population (démantèlement, perturbations des ondes hertziennes...).
- Intégrer les ZDE au SCOT afin de « préserver » de l'urbanisation ces zones à haut potentiel énergétique.

Des évolutions sont à envisager :

- Donner les moyens aux élus de s'approprier le sujet de l'éolien en organisant des formations. Certaines préfectures, DIREN et DDE le font déjà mais essentiellement sur la partie technique.

La demande des élus porte plutôt sur comment mener la concertation et quelles réponses apporter à la population en général et aux opposants en particulier.

- Une communauté de communes ayant la compétence ZDE doit pouvoir proposer une ZDE sans avoir à inclure en plus dans son dossier les délibérations de ses communes membres situées dans le périmètre de la ZDE (bien que la concertation avec les communes soit indispensable, la notion de délégation doit jouer pour l'éolien comme pour les autres compétences).

Évolutions réglementaires :

- Établir le décret sur les modalités de constitution des garanties financières pour le démantèlement des installations. Le projet de classement des éoliennes en ICPE n'a pas résolu ce problème (IV de l'art. 34 de la loi dite Grenelle 2 : « Un décret en Conseil d'État détermine les conditions de constitution des garanties financières. »)
- Alléger la procédure d'instruction du dossier de ZDE – qui ne présume en rien de l'acceptabilité d'un éventuel projet.

→ Le projet de loi dit « Grenelle 2 » prévoit d'ajouter la consultation de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques en plus de l'avis de la commission des sites : ceci ne va pas dans le sens d'un allègement de la procédure, et sera peu pertinent puisque l'implantation précise des machines n'est pas connue à ce stade.

→ Ce projet de loi prévoit également de rajouter de nouvelles conditions : évaluer l'impact sur la sécurité publique (!), la biodiversité et le patrimoine archéologique (en plus du potentiel en vent, du raccordement électrique et de la protection des paysages et monuments historiques).

Pour se développer correctement, l'éolien a besoin de financements sûrs, de règles claires et pérennes, et d'une forte inscription dans les territoires. Les évolutions réglementaires actuelles ne vont pour l'instant pas dans ce sens.

ANNEXES :[Annexe 1 : liste des collectivités enquêtées](#)

| Collectivité | Personne qui répond à l'enquête | Fonction | Tel |
|-------------------------------------|--|--|----------------|
| Commune de Joux la ville (89) | M. Le MAIRE | Maire | 03 86 33 61 24 |
| Carentoir (56) | M.MONNERAYE | Élu | 02 99 08 84 07 |
| CC du Porhoet (56) | Mme BELNA | Directrice Général des Services | 02 97 93 93 69 |
| CC de Quimperlé (29) | Mme MARIE COURONNE | Directrice de l'aménagement du territoire | 02 98 35 09 40 |
| CC du Bonnevalais (28) | M. HUBERT - DIGER | Directeur | 02 37 47 32 56 |
| Communes de Paudy et Reuilly (36) | M. PALLAS | Maire | 02 54 04 01 05 |
| CC Plaines du Porcien (08) | M.COURTOIS | | 03 24 72 63 50 |
| CC des crêtes préardennaises (08) | Mme SAUVAGE | Directrice ALE des Ardennes | 03 24 35 22 22 |
| CC de Val de Vienne (87) | Mme ROBERT | Ingénieur | 05 55 70 02 69 |
| CC de la Vallée de la Gorre (87) | M. RIVET | Directeur Adjoint | 05 55 48 19 20 |
| Commune de Zimming (57) | M. KLOTZ | Maire | 03 87 90 30 66 |
| CC CABARDES-MONTAGNE NOIRE (11) | M.SICRE | | 04 68 24 77 21 |
| Commune de St Victor la Coste (30) | M. PIZARON DESCHAMPS | Maire | 04 66 50 00 32 |
| CC Provence d'Argens en Verdon (83) | Mme SAMSON | Directrice | 04 94 77 18 53 |
| CC Canton de Noyant (49) | M. MONTGOBERT | Directeur Général des Services | 02 41 89 51 14 |
| CC du Bocage-Hallue (80) | M. RONCO | Directeur | 03 22 93 40 80 |
| CC du pays de la Serre (02) | Mlle VONSEDT | Chargée de mission | 03 23 80 77 22 |
| CC Haute Picardie (80) | Mme GAMBIER | | 03 22 85 14 14 |
| CC Porte de la Thiérache (02) | M. CHARPENTIER | Directeur Général des Services | 03 23 98 04 54 |
| Commune de Hauterives (26+38) | Mme DESSEMOND | DGS | 04 75 03 50 30 |
| CC du pays de Romans (26+38)) | M. DUCLOU | Responsable service eau, énergie, climat et milieux naturels | 04 75 70 87 50 |

Les retours d'expériences ont été complétés par des échanges informels avec d'autres collectivités : commune de Bellot (77) (annulation de la ZDE suite à un recours au TA), commune de Malons-et-Elze (30) (annulation après changement de conseil municipal), CC de Berg et Coiron (07) (projet abandonné).

Annexe 2 : Questionnaire d'enquête ayant servi de base aux entretiens téléphoniques

Date : NOM de la collectivité :

Département :

Téléphone : E-mail :

Nom de la personne :

Fonction :

Caractéristiques de la ZDE:

Surface : ha

Communes, communautés de communes concernées :

Nombre de secteurs proposés : Nombre de secteurs acceptés :

Puissance installée minimale :MW Puissance installée maximale : MW

Proposition par la commune ou l'EPCI ?

Date du début du montage de la ZDE :

Date de la proposition de la ZDE au préfet :

Date de validation de la ZDE : Temps d'instruction :

Commentaires :

1/Montage du dossier de ZDE

1.1. Choix de l'emplacement de la ZDE et de son périmètre:

Qui a défini les zones a priori favorables ?

- → Si acteur privé, préciser opérateur ou BE :

- → L'avez-vous choisi et comment ?

Motivations de la collectivité pour initier un projet éolien ?

Toutes les zones ont-elles été incluses dans le dossier de ZDE ?

Si non : comment ont été choisies les zones retenues ?

Existait-il un **schéma territorial éolien** au moment du montage du dossier de ZDE ?

Si oui, comment cela vous a-t-il orienté ?

La ZDE arrêtée est-elle suffisamment large ?

(Des projets sont-ils envisagés hors ZDE? Ou d'autres ZDE doivent-elles être montées à proximité de la première ?)

1.2. Difficultés (administratives et/ou financières) rencontrées lors du montage de la ZDE: (documents à rassembler, nouvelle délibération des communes membres, études à réaliser, financement, ...)

.....

Perception **d'aides financières** (Ademe, régions) ?

.....

Propositions pour remédier aux difficultés rencontrées :

.....

1.3. Les **documents d'urbanisme** ont-ils dû être adaptés ? (POS, PLU, intégration de la ZDE dans le nouveau PLU, volet énergie du SCOT...)

1.4. Des **préconisations spécifiques** au territoire ont-elles été annexées au projet de ZDE ? (charte éolienne ou convention passée avec le développeur : hauteurs limites, distance aux habitations, démantèlement...) Auriez-vous souhaité le faire ? Sur quels aspects ?.....

1.5. **Le petit éolien** a-t-il lui aussi été envisagé dans cette ZDE ?

(plancher minimal abaissé pour qu'il puisse s'y intégrer...)

Si non, l'avez-vous regretté ? (projets de petit éolien qui n'ont pu voir le jour à cause de la ZDE ?)

.....

2/ Concertation, débats

2.1. Comment s'est déroulée l'**information** des élus ?.....

Comment s'est organisée la **concertation** entre élus (si plusieurs communes/départements concernés) ?

.....

2.2. Quels ont été **les moyens d'information du public** ? (documents, presse, exposition...)

.....

La communication a-t-elle été **régulière** tout au long du montage dus dossier de ZDE?

.....

Y-a-t-il eut une **concertation avec les communes voisines** ? Si oui, comment s'est-elle organisée ?

.....

2.3. À quel moment a été organisée la **réunion publique**? (information générale avant le début du dossier de ZDE, plus tard pour présenter la ZDE)

.....

Comment a été organisée cette réunion publique ? (réalisation d'un questionnaire d'enquête ? animateur extérieur ?choix des intervenants?)

.....

2.4. Y-a-t-il eut une **opposition** forte à la ZDE?

Solutions envisagées (visites de parcs,) :

Recours contre la ZDE ? Si oui, par qui ?

3/ Quelle a été la principale difficulté dans le montage du dossier ?

(niveaux : administratif, juridique, financier, concertation...)

.....

Si périmètre de la ZDE dans un PNR (ou proche), rôle du PNR ?

.....

4/ Si projet réalisé :

4.1. Comment s'est fait le choix de l'opérateur ? Sur quels critères ?

.....

4.2. Y-a-t-il des mesures d'accompagnement ?

.....

Annexe 3 : rappel de la procédure ZDE

Les zones de développement de l'éolien (ZDE) ont été introduites par la loi programme fixant les orientations de la politique énergétique du 13/07/05.

Ces zones permettent aux infrastructures éoliennes de production d'électricité qui viennent s'y implanter de bénéficier d'une obligation d'achat de l'électricité produite à tarif bonifié. Cette incitation tarifaire permet de favoriser des zones d'implantation cohérentes au niveau de l'ensemble du territoire.

Les ZDE sont proposées par la ou les communes concernées (dont tout ou partie du territoire est compris dans le périmètre proposé) ou par un EPCI à fiscalité propre si les communes membres concernées ont donné leur accord.

La proposition doit préciser le périmètre des zones, définir la puissance installée minimale et maximale des éoliennes. Elle doit donner des « éléments facilitant l'appréciation de l'intérêt du projet au regard du potentiel éolien, des possibilités de raccordement aux réseaux électriques et de la protection des paysages, des monuments historiques et des sites remarquables et protégés ».

Le préfet prend sa décision dans un délai maximal de six mois à compter de la réception de la proposition. Il doit veiller à la cohérence départementale des ZDE et au regroupement des installations afin de protéger les paysages.

La commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites, ainsi que les communes limitrophes à la zone, sont consultées pour avis. Faut de réponse dans un délai de trois mois suivant la transmission de la demande par le préfet, ces avis sont réputés favorables.

Annexe 4 : rappel de la procédure d'instruction du dossier de ZDE : organismes à consulter

