

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la transition écologique

Direction générale de l'énergie et du
climat

Direction de l'énergie

Sous-direction du système électrique et
des énergies renouvelables

Bureau de la production électrique et des
énergies renouvelables terrestres

**Instruction du Gouvernement du 26 mai 2021
relative à la planification territoriale et l'instruction des projets éoliens**

NOR : TRER2113107J

(Texte non paru au journal officiel)

La ministre de la transition écologique à

Pour attribution :

Préfets de région

- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports d'Ile-de-France (DRIEAT)
- Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)
- Direction générale des territoires et de la mer (DGTm) de Guyane

Pour information :

Préfets de département

- Direction départementale des territoires (et de la mer) [DDT(M)]

Secrétariat général du Gouvernement

Secrétariat général des MTE, MCTRCT et MM

DGEC

DGPR

DGALN

Résumé : La présente instruction rappelle l'importance de développer l'éolien et la position de l'Etat à ce sujet. Elle demande aux Préfets de région de réaliser une cartographie des zones favorables au développement de l'éolien afin de sécuriser l'atteinte des objectifs de la PPE et la généralisation des pôles éoliens. Elle précise plusieurs dispositions destinées à uniformiser les pratiques d'instruction (sur les aspects paysagers, la concertation, l'information du public, etc.), et demande d'adresser, chaque année à la DGEC et à la DGPR un compte rendu du volume d'autorisations.

Catégorie : mesures d'organisation des services retenues par le ministre pour la mise en œuvre des dispositions dont il s'agit	Domaine : Ecologie, développement durable
Type : Instruction du gouvernement Oui ☒ Non ☐	et /ou Instruction aux services déconcentrés Oui ☒ Non ☐
Mots clés (liste fermée) : Energie, environnement	Autres mots clés (libres) : Eolien, énergies renouvelables (EnR)
Texte(s) de référence : Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie ; Programmation pluriannuelle de l'énergie (http://www.developpement-durable.gouv.fr/Programmation-pluriannuelle-energie)	
Circulaire(s) abrogée(s) :	
Date de mise en application : immédiate	
Opposabilité concomitante : Oui ☐ Non ☒ <i>La « circulaire » est rendue opposable à la date indiquée sur le BO du pôle ministériel à l'onglet Documents opposables.</i>	
Pièce(s) annexe(s) : 1	
N° d'homologation Cerfa : [...]	
Publication : Circulaires.gouv.fr ☒ Bulletin Officiel ☐	

La Programmation pluriannuelle de l'énergie a pour objectif de transformer en profondeur le secteur de l'énergie afin de faire face à l'urgence climatique. Elle porte des mesures qui permettront de diversifier notre système de production d'électricité afin de réduire la part de la production d'électricité d'origine nucléaire et thermique et d'accroître la part des énergies renouvelables. Cette diversification est également un gage de résilience du système électrique en cas de crise. **Atteindre les objectifs de développement des énergies renouvelables inscrits dans la Programmation pluriannuelle de l'énergie est une des priorités du Gouvernement. D'importants moyens, notamment financiers, sont mobilisés à cet effet.**

Le développement des énergies renouvelables électriques passera inévitablement par une forte croissance du solaire photovoltaïque et de l'éolien terrestre, dont les capacités installées devront être multipliées respectivement par 5 et 2,5 entre 2019 et 2028. L'hydroélectricité continuera de jouer un rôle important dans le mix électrique, mais son potentiel de développement est faible. La géothermie électrogène ne pourra représenter une part importante de la production d'électricité, du fait de ses coûts élevés et des faibles gisements au niveau national. Enfin, la ressource en biomasse exploitable étant elle aussi limitée, son utilisation sera destinée préférentiellement aux filières ayant un meilleur rendement énergétique, à savoir la production de chaleur directement à partir de biomasse et l'injection dans le réseau du biogaz.

Ce développement des énergies renouvelables concerne tous les territoires et pose le défi de l'appropriation de la transition énergétique au niveau local. Au vu de son importance pour l'atteinte de nos objectifs nationaux et de nos engagements européens, **le Gouvernement est pleinement engagé pour le développement de la filière éolienne, qui doit faire l'objet d'une attention particulière.** Il est nécessaire d'assurer un développement des projets plus harmonieux et mieux réparti, au regard d'enjeux de saturation locale, tout en exploitant pleinement le potentiel des zones propices. Ceci nécessite de prendre en compte l'ensemble des enjeux

environnementaux, **mais aussi d'éviter les refus non justifiés**, en tenant compte de manière harmonisée des réalités locales.

Afin d'atteindre ces objectifs, le Conseil de défense écologique du 8 décembre 2020 a souligné l'importance de mieux planifier le développement de l'éolien au niveau territorial. Je vous demande donc de déterminer, après concertation avec les Régions, les communes et les intercommunalités, une **cartographie non contraignante des zones favorables au développement éolien, selon les éléments précisés en annexe, afin de sécuriser l'atteinte des objectifs de la PPE**.

De plus, une charte nationale sera prochainement mise en place avec la filière, afin de promouvoir les bonnes pratiques, notamment en termes de concertation avec les collectivités et les citoyens. Il y est rappelé l'importance d'une concertation avec les habitants, les élus et les associations dès les stades amont du projet, afin de tenir compte notamment des enjeux paysagers et environnementaux dans sa conception. **Il s'agit d'un facteur d'acceptabilité majeur des projets**. Cette charte viendra compléter l'obligation, introduite par la loi ASAP, pour le porteur de projet de transmettre aux maires de la commune et des communes limitrophes le résumé non-technique de l'étude d'impact un mois avant le dépôt de la demande d'autorisation environnementale.

Les projets d'installations à gouvernance locale et citoyennes, dont les retombées locales sont significativement plus importantes que pour d'autres projets, qui sont un facteur d'acceptabilité d'une part mais surtout d'appropriation locale de la transition énergétique, devront être encouragés.

Je souhaite également la mise en place d'un pôle éolien départemental ou régional pour favoriser l'accompagnement des projets par les services de l'Etat dès leur phase amont, mais aussi identifier les freins et bonnes pratiques sur chaque territoire. Cette démarche qui a vocation à faciliter le développement de l'éolien, s'accompagne de plusieurs mesures destinées à renforcer l'appréciation des enjeux liés au paysage et à la biodiversité lors de l'instruction des projets et la concertation avec les parties prenantes à tous les stades de développement des projets.

Le Conseil de défense écologique a également décidé la mise en œuvre de plusieurs actions¹ destinées à libérer des espaces pour le développement de l'éolien, à favoriser l'implication des collectivités et des citoyens dans les projets et à améliorer la concertation avec les élus.

L'annexe de cette circulaire détaille ces différents points, ainsi que les actions que je vous demande de mener. En outre, pour permettre l'évaluation de l'efficacité des mesures engagées pour favoriser le développement harmonieux de l'éolien et l'atteinte des objectifs nationaux en matière d'énergie renouvelable, **je vous demande d'adresser, chaque année avant le 1^{er} juin, à la DGEC et à la DGPR un compte rendu du volume d'autorisations (en nombre et en puissance) en cours d'instruction, délivrées, rejetées et refusées (et le motif principal de ce refus), par département et région, au cours des 12 derniers mois**.

¹ Présentées ici : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Fiche%20com%20C3%A9olien%20VDEF.pdf>

Afin d'atteindre les objectifs de développement de l'éolien de notre programmation pluriannuelle de l'énergie, l'action des services déconcentrés de l'Etat est primordiale. Vous êtes d'ores-et-déjà des acteurs essentiels de ce développement et je sais pouvoir compter sur la poursuite de votre implication, ainsi que sur celle des préfets de département et celle des agents de vos services. Je vous invite à rappeler aux élus et acteurs économiques dans vos territoires autant que nécessaire que l'accélération du déploiement des énergies renouvelables est une priorité du gouvernement. Elle est une nécessité compte-tenu de l'urgence climatique et nous devons collectivement faire en sorte que le développement de cette source d'énergie fasse l'objet de la meilleure acceptation possible.

La présente instruction du Gouvernement sera publiée sur le site [Circulaires.gouv.fr](https://www.circulaires.gouv.fr).

Fait le 26 mai 2021

Barbara POMPILI

ANNEXE

1. Cartographie des zones favorables

Le Conseil de défense écologique du 8 décembre a demandé de planifier le développement des éoliennes dans chaque territoire, à la maille des intercommunalités, afin de sécuriser l'atteinte de nos objectifs.

Afin de mettre en œuvre cette orientation, je vous demande de mener dans votre région un travail de cartographie des zones favorables au développement de l'éolien en vue de sécuriser l'atteinte des objectifs de la PPE. La cartographie sera non-contraignante, c'est-à-dire qu'elle constituera un outil d'aide à la décision et ne sera pas opposable. En particulier, cette cartographie ne pourra servir de base pour refuser un projet en dehors d'une zone identifiée comme favorable. De la même manière, le fait qu'un projet soit situé dans une zone favorable ne conduira pas automatiquement à son autorisation. En tout état de cause, et y compris dans une zone identifiée comme favorable, le porteur de projet devra démontrer dans son dossier que son projet est acceptable en termes d'impacts. L'instruction se fera toujours au regard des enjeux locaux tel que prévu dans le code de l'environnement.

Vous, préfets de Région, établirez cette cartographie avec un appui des DREAL. Afin d'identifier plus précisément les enjeux locaux, ce travail sera mené en concertation avec les élus du territoire, en particulier les Régions, les communes et les intercommunalités. Les parties prenantes concernées, notamment les associations environnementales, les associations de défense du patrimoine et les représentants des développeurs, seront consultés sur cette cartographie. Une fois finalisée, la cartographie sera publiée sur les sites des administrations concernées.

L'objectif de cet exercice de cartographie est d'améliorer la planification territoriale. Ainsi, une attention particulière doit être apportée à la concertation avec les Régions, les communes et les intercommunalités. La cartographie pourra ainsi, dans le respect des compétences de chacun, être prise en compte par les Régions lors des prochaines mises à jour des SRADDET. Les SRADDET sont ensuite déclinés dans les documents locaux : PCAET, SCOT, PLU et PLUi et permettent ainsi une planification à un niveau territorial fin. La nouvelle ordonnance de modernisation des SCOT en date du 17 juin 2020 permet aux SCOT de valoir PCAET, ce qui renforcera la prise en compte de la thématique « énergie » au sein de la planification. En parallèle, les documents d'urbanisme en cours (SCOT et PLUi) poursuivent le renforcement de ce volet énergie avec l'aide des services de l'Etat.

La cartographie doit reposer sur des données **objectives et existantes**, couvrant les principaux enjeux influant potentiellement le développement de l'éolien (notamment distance aux habitations, contraintes radar lorsque leur localisation et leurs caractéristiques sont des données publiques, biodiversité, aspects paysagers, gisement de vent, etc.). Elle permettra ainsi en premier lieu de regrouper ces informations et d'assurer que l'ensemble des acteurs, les porteurs de projets comme toute autre partie prenante, en aient connaissance. S'agissant d'une cartographie indicative, elle n'est pas opposable à l'instruction des demandes d'autorisation.

En tenant compte de ces informations, les zones favorables au développement de l'éolien seront identifiées.

Le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience prévoit une déclinaison de la PPE par région, après une concertation avec les Régions. En attendant que cette déclinaison soit réalisée, dans l'hypothèse où la mesure serait adoptée, le premier exercice de cartographie pourra viser l'atteinte soit de l'objectif éolien du SRADDET en vigueur, soit d'une augmentation de la puissance éolienne de la région égale à 1/12^e de l'augmentation de la puissance éolienne prévue par la PPE entre 2021 et 2028, en retenant la plus élevée de ces deux valeurs. Néanmoins, si les spécificités locales le justifient, un objectif différent pourra être considéré, dès lors que celui-ci soit cohérent avec une volonté de développement ambitieux de l'éolien.

La superficie des zones favorables et leur potentiel de production éolien doivent être cohérents avec ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la PPE déclinés par région.

Le travail de cartographie pourra s'appuyer sur les démarches similaires déjà conduites dans certains territoires, et des travaux conduits pour l'élaboration des SCOT ou des PLU intercommunaux. Ainsi, il pourra intégrer les enjeux des SCOT en matière de qualité paysagère, de protection de la biodiversité, de continuité écologique et d'énergies renouvelables.

Des échanges entre les directions régionales sont recommandés pour partager les bonnes pratiques et assurer une mise en œuvre la plus homogène possible. Des éléments méthodologiques pour l'élaboration de ces cartographies seront fournis aux services.

Je vous demande un premier retour sous six mois après les élections régionales afin de pouvoir disposer d'une première vision des travaux, pour une finalisation des cartographies un an après ces élections. Le développement de cet outil ne doit pas conduire à sursoir à l'instruction, ni à la délivrance des autorisations environnementales durant l'élaboration de ces cartographies.

2. Mise en place d'un pôle éolien dans chaque département ou région

La juste prise en compte des enjeux d'un territoire par les développeurs de parcs éoliens dès l'amont des projets constitue le gage d'une bonne intégration des projets. Les « pôles éoliens » mis en place dans certains territoires ont été conçus dans cet objectif d'un dialogue entre l'Etat et les développeurs, préalable à la définition des contours définitifs d'un projet. Leur retour d'expérience est positif.

Je souhaite la généralisation de ces pôles des services de l'Etat dans au moins chaque région, voire dans les départements, selon l'organisation privilégiée au niveau local, afin de faciliter le développement harmonieux de l'éolien, en accompagnant les projets dès les stades préliminaires. Ces pôles permettent de plus d'une part de faciliter l'instruction des projets pour les développeurs et d'autre part d'assurer un partage d'informations pour identifier des bonnes pratiques mais aussi les freins au développement de l'éolien. En tant que de besoin, les élus concernés pourront être associés. La participation des représentants d'élus siégeant à la CDNPS pourrait notamment permettre une bonne articulation entre les deux instances. L'organisation opérationnelle de ces pôles pourra être adaptée au territoire, en se fondant sur le retour d'expérience des pôles existants.

3. Charte nationale de bonnes pratiques et renforcement de la concertation

Une charte entre l'Etat et les principaux syndicats professionnels est en cours de finalisation. Elle liste les bonnes pratiques que les développeurs devraient suivre, comme consulter les pôles éoliens en amont du développement des projets et solliciter systématiquement l'avis de la commune d'implantation du projet avant le dépôt de la demande d'autorisation. S'agissant d'une bonne pratique et non d'une obligation, cet accord ne fera pas nécessairement l'objet d'une formalisation particulière.

La charte insiste également sur la concertation que le porteur de projet doit mener avec les habitants, les associations de protection de l'environnement et les élus, pour laquelle la bonne pratique est de la mener le plus tôt possible, avant que le choix de l'emplacement du projet ne soit définitivement arrêté, et à l'échelle du bassin de vie, afin que les projets soient pleinement intégrés dans les démarches de transition énergétique locale. Une autre bonne pratique est que les développeurs mènent une étude de faisabilité en amont de l'étude d'impact, afin de pré-identifier les emplacements les plus adaptés, notamment au regard de l'intégration paysagère, de l'incidence sur la biodiversité et de la perception locale. L'insertion des projets dans les territoires et leur bonne appropriation au niveau local sont en effet clefs pour le développement de l'éolien.

Les collectivités pourront, si elles le souhaitent, décliner cette charte nationale en chartes locales, signées pour chaque projet entre le développeur et la collectivité, afin de réaffirmer les principes de la charte nationale et de préciser des modalités de concertation adaptées au contexte local si cela s'avère pertinent.

Je vous invite à informer les collectivités de l'existence de la charte nationale et de la possibilité de la décliner localement. Plus généralement, je vous demande de vous assurer que les porteurs de projet engagent une concertation avec les collectivités concernées le plus en amont possible du développement du projet.

Par ailleurs, je vous demande de vous assurer du respect des nouvelles obligations d'information introduites par la loi ASAP.

4. Instruction des projets au regard des objectifs de protection de l'environnement et des paysages

Il convient d'améliorer encore, dans l'instruction des projets, la prise en compte de manière documentée des enjeux environnementaux locaux, en particulier ceux relatifs aux paysages et à la biodiversité, pour évaluer objectivement les impacts de chaque projet au regard notamment des caractéristiques écologiques et paysagères du territoire considéré, des éléments patrimoniaux et des enjeux de saturation locale et de prévention des effets cumulés des projets sur la biodiversité. Le guide d'étude d'impact à destination des services instructeurs a été révisé à cette fin.

Le traitement des projets éoliens doit se faire au cas par cas et nécessite de renforcer encore l'information des porteurs de projet sur les éléments à fournir dans l'étude d'impact. Les échanges dans le cadre du pôle éolien permettront à cet égard de prendre en compte plus en amont certains enjeux locaux et de mieux formaliser la décision préfectorale en structurant sur le

fond et sur la forme les arguments invoqués à l'appui des décisions pour leur permettre d'être effectivement reconnues par le juge administratif.

5. Renforcer l'appropriation locale des projets éoliens

La participation des citoyens et collectivités au financement et à la gouvernance des projets est un facteur important d'acceptabilité des énergies renouvelables et d'appropriation de la transition énergétique. Ainsi, le Ministère de la Transition écologique fait évoluer ses dispositifs de soutien à la filière éolienne afin de soutenir le développement de projets dits « citoyens » et rendra opérationnel dans les prochains mois le dispositif des communautés d'énergies renouvelables et citoyennes, prévu par les directives européennes. A ma demande, l'ADEME lancera courant 2021 un réseau de conseillers techniques, pour accompagner les collectivités dans le développement de projets éoliens et photovoltaïques sur leur territoire. Enfin, le ministère publiera d'ici un an un plan d'action pour favoriser le développement des projets EnR à gouvernance locale, conformément aux orientations de la PPE. Un groupe de travail dédié a été lancé en février avec l'ensemble des acteurs concernés.

6. Information du public

Le MTE va mettre en place un portail en ligne qui permettra un suivi national public des projets éoliens en développement et en exploitation, avec une carte accessible à tous afin que chacun puisse disposer d'informations objectives. Cette carte sera alimentée par une base de données géo-référencées, qu'il sera crucial de tenir à jour aux différentes étapes de vie d'un projet de parc éolien. Un numéro unique d'identification sera attribué à chaque projet afin de permettre un meilleur suivi de celui-ci par les différents services administratifs amenés à être en interaction avec lui.

Je vous demande de sensibiliser vos services à la nécessité de renseigner, au fil de l'eau, les informations nécessaires pour tenir à jour ce portail en ligne.