

14 JAN. 1993

Le Ministre Délégué à l'Energie

CAB N° 80294 MZ

Le Ministre délégué à l'Energie
à

Mesdames et Messieurs les préfets
de région et de département

OBJET : Procédures d'instruction des projets d'ouvrages
électriques.

Les procédures d'instruction des projets d'ouvrages électriques sont régies par le décret du 11 juin 1970 et par les textes d'application de la loi du 15 juin 1906. Ces procédures seront prochainement modifiées par deux décrets, l'un prévoyant de soumettre à enquête publique les ouvrages électriques de tension supérieure ou égale à 63 kV et l'autre modifiant en conséquence le décret du 11 juin 1970 sur les procédures d'instruction des lignes électriques. Par ailleurs, le gouvernement a signé le 25 août 1992 avec E.D.F. un protocole relatif aux réseaux électriques qui figure en pièce jointe.

La présente circulaire porte sur trois aspects essentiels du nouveau dispositif mis en place :

- le renforcement de la concertation sur les tracés et les implantations d'ouvrages, à divers stades de la demande (schémas directeurs, concertation préalable, instruction administrative) ;
- la compensation de l'impact sur l'environnement et les mesures d'accompagnement ;
- l'indemnisation des riverains, enfin, qui constitue une novation significative.

I - Le renforcement de la concertation préalable

1) l'élaboration des schémas directeurs et la mise en place d'instances de concertation

Le protocole prévoit, très en amont de tout projet, de définir les schémas directeurs de réseaux pour la haute et la très haute tension. Ces schémas définissent les besoins de développement du réseau électrique à moyen et long terme.

Il faut distinguer le réseau très haute tension à 400 kV, qui constitue l'ossature nationale du transport de l'électricité pour lequel l'élaboration du schéma directeur doit être conduite au niveau national, des autres réseaux à haute (63 et 90 kV) et très haute tension (225 kV) dont l'évolution est liée pour une part importante au développement des consommations d'électricité au niveau régional.

Les schémas directeurs de ces derniers réseaux seront élaborés, sous la conduite d'E.D.F., en concertation avec les élus, administrations et responsables régionaux concernés, de façon à mieux tenir compte des contraintes du développement économique local.

L'introduction d'une concertation régionale à ce stade présente également l'avantage de permettre une information, de la part d'E.D.F., très en amont de tout projet. Cela conduit, au stade de la réalisation d'un projet, à mieux en faire percevoir l'intérêt dès lors qu'il s'inscrit dans un schéma d'ensemble.

E.D.F. met en place au niveau régional des instances permanentes de concertation qui serviront de cadre à la mise en oeuvre de cette concertation sur les schémas directeurs. Ces instances seront également un lieu de dialogue concernant les autres questions intéressant E.D.F. (production notamment). Elles seront composées d'élus et de responsables socioprofessionnels et seront, en règle générale, présidées par un élu.

Trois points me paraissent devoir être notés :

- . La diversité des situations régionales me conduit à ne pas donner d'instructions trop précises quant à la composition de ces instances. Elle doit être négociée localement par E.D.F. qui prend des contacts dès à présent en vue de constituer ces instances, et ce, en concertation étroite avec les préfets de région. Il me paraît cependant indispensable que les DRIRE, comme les représentants des collectivités concédantes, participent systématiquement aux réunions de ces instances.
- . Les discussions menées dans le cadre de cette instance, comme les schémas directeurs élaborés, ne peuvent avoir aucun caractère réglementaire. Ces schémas ont en effet un caractère indicatif et évolutif dans la mesure où l'implantation d'un client industriel comme une variation de l'évolution économique locale sont susceptibles de les modifier. Ils demeurent

néanmoins pour l'essentiel un bon outil d'information et de prévision pour E.D.F. comme pour ses partenaires locaux.

- . Il convient, enfin, de veiller à ce que ces instances ne soient pas le lieu de la concertation sur les tracés de lignes électriques eux-mêmes. Outre le fait que les membres qui y siègent ne sauraient représenter de façon satisfaisante les intérêts des personnes concernées par un projet précis, c'est bien aux préfets de département (DRIRE) qu'il appartient de conduire les procédures administratives et la concertation nécessaire pour déterminer les tracés les meilleurs.

Les préfets de région devront veiller à la mise en place de ces instances, de façon qu'elles soient opérationnelles au plus tôt et, en tout état de cause, fin 1993. Les schémas directeurs régionaux devraient être réalisés en 1994. Ils seront ensuite périodiquement révisés au fur et à mesure de l'évolution des perspectives de consommation électrique liées à la croissance économique de la région.

2) Le renforcement de la concertation préalable autour de chaque projet d'ouvrage à haute et très haute tension

Cette concertation, menée sous l'égide des préfets de département, préalable à la constitution même du dossier de demande de DUP relative à un ouvrage électrique, a pour double but :

- . de garantir l'association explicite d'élus, d'administrations, de responsables d'association et de responsables locaux à l'élaboration progressive des tracés et au choix de l'implantation des postes ;
- . et d'améliorer l'efficacité de la procédure notamment en terme de respect de l'environnement.

Pour atteindre sa pleine efficacité, cette concertation préalable doit conserver toute la souplesse nécessaire.

En particulier, elle ne peut aucunement se substituer aux consultations réglementaires prévues lors de l'instruction administrative d'un projet. Les conclusions tirées de la concertation ou les avis exprimés ne doivent pas être opposables aux parties consultées. Elle doit permettre par conséquent de mieux préparer l'instruction administrative des projets et d'en améliorer la transparence. En revanche, je vous suggère qu'elle soit relativement formalisée en se déroulant en plusieurs phases successives, chacune faisant l'objet d'un compte rendu établi sous la responsabilité des préfets.

Si les préfets doivent conserver la faculté d'apprécier la meilleure façon d'organiser cette concertation préalable en fonction du contexte local, comme de l'importance des projets, il m'apparaît utile de vous indiquer un schéma de concertation type (décrit aux paragraphes 2.a à 2.d ci-dessous) qui traduit

l'esprit dans lequel cette concertation doit être conduite, et dont vous pourrez vous inspirer.

2.a) Les lignes à très haute tension (225 et 400 kV)

.1 Justification du projet

Avant le démarrage de toute concertation, il importe que les pouvoirs publics s'expriment sur l'opportunité du projet.

Mes services examinent en effet dans le détail tant la justification économique de la ligne en projet que les différents choix qui s'offrent à E.D.F. pour réaliser le renforcement envisagé. Cette analyse fera l'objet d'un dossier d'information proposé par E.D.F., qui sera communiqué, une fois complété, le cas échéant, à la suite de l'examen de la direction compétente du ministère (DIGEC), aux préfets de département. Ce dossier comprendra une proposition d'E.D.F. pour le choix de l'aire d'étude.

.2 Information sur le projet et choix de l'aire d'étude

Cette phase de la concertation préalable, réalisée sous l'égide des préfets de département concernés, aura pour objet d'informer du projet d'ouvrage électrique les élus, administrations et responsables départementaux et régionaux concernés et de leur en justifier l'opportunité. Elle permettra de recueillir leur appréciation sur le choix de l'aire d'étude, aire géographique au sein de laquelle seront examinés par la suite les tracés possibles.

Cette consultation doit notamment vous permettre de vous assurer qu'aucun des tracés raisonnablement envisageables ne puisse être exclu a priori par le choix d'une aire d'étude trop restreinte.

Une fois la consultation effectuée et les différentes remarques prises en compte pour retenir une aire d'étude définitive, il me paraît souhaitable de conclure cette phase de la concertation par une réunion présidée par le ou les préfets concernés. Un compte rendu sera ensuite élaboré par les préfets de département établissant les conditions dans lesquelles l'information sur le projet a été réalisée, les consultations entreprises, les remarques effectuées et les modifications éventuelles apportées à l'aire d'étude.

Ce compte rendu me sera adressé (DIGEC).

.3 Elaboration progressive du tracé

Une fois l'aire d'étude définie, E.D.F. procède à une première analyse des contraintes préexistantes sur les plans environnemental, technique ou économique, de l'urbanisme, des paysages, des autres aménagements publics, etc. Cette première analyse permettra à l'Entreprise de dégager un certain nombre de cheminements possibles pour la future ligne électrique. Ces cheminements, proposés à ce stade sous la forme de fuseaux correspondant à des partis contrastés, tiendront compte de l'ensemble de ces contraintes. Ils seront présentés dans un document qui servira de base à cette phase de la concertation.

Les préfets de département réaliseront une large concertation sur la base de ce document. En particulier, les maires des communes concernées par les différents fuseaux seront invités à indiquer les contraintes d'ordre divers (environnementales, touristiques, agricoles, projets communaux, sites classés, etc) qui concernent leur commune.

Cette concertation, qui associera bien entendu les administrations concernées, aura pour objet d'affiner le recensement des contraintes, d'évaluer l'impact sur l'environnement et la faisabilité de chacun des cheminements proposés, d'éliminer les cheminements dont l'impact sur l'environnement sera jugé le plus important, et d'examiner, pour les cheminements qui subsistent, les mesures de compensation propres à réduire leur impact global sur l'environnement. Un compromis sur un unique fuseau de moindre impact sera recherché.

Après clôture de cette phase par une ou plusieurs réunions, les préfets de département établiront un compte rendu retraçant tant le déroulement de cette phase de la concertation que les différentes informations recueillies. Ce compte rendu me sera adressé (DIGEC) en vue d'un arbitrage si nécessaire pour retenir le parti à soumettre à l'instruction réglementaire.

Les débats qui se sont déroulés lors de cette concertation préalable, les avis émis comme les informations recueillies serviront de base à l'élaboration par E.D.F. de son dossier de demande et notamment de l'étude d'impact du projet (voir I 3.a).

2.b) Les lignes à haute tension (63 et 90 kV)

- Pour ces projets, la justification économique du projet doit être examinée par les préfets de département (DRIRE), avant le démarrage de la concertation préalable.

Le maître d'ouvrage du projet fournira par conséquent, à cette fin, aux préfets de département une justification technique et économique précise de l'intérêt du projet qui devra en particulier montrer comment le projet s'inscrit en cohérence avec les schémas directeurs régionaux évoqués au I1), dès que ceux-ci seront établis.

Cette étape de l'instruction est fondamentale. Je vous rappelle en effet que la mise à l'instruction d'un projet suppose un accord sur son opportunité de la part des Pouvoirs Publics (voir I3).

- Pour l'instruction de ces projets, à compter de l'entrée en vigueur du décret soumettant ces projets à étude d'impact et à enquête publique, il me paraît souhaitable de retenir une procédure de concertation préalable comparable à celle définie ci-dessus pour les projets de lignes à très haute tension.

Cette procédure pourra être bien entendu adaptée selon l'importance des projets en cause. De façon analogue au cas des lignes à très haute tension, si, à l'issue de la concertation préalable, aucun compromis n'a pu être trouvé sur un unique fuseau de moindre impact, les préfets de département concernés détermineront le parti à soumettre à l'instruction réglementaire.

2.c) Les postes de transformation haute et très haute tension (63 à 400 kV)

L'impact sur l'environnement des postes de transformation ne peut être examiné indépendamment de celui des lignes susceptibles de les relier dans un avenir prévisible à d'autres points du réseau électrique.

S'agissant de la concertation préalable, elle se déroulera selon le schéma suivant :

- La justification du projet fera l'objet d'un examen détaillé par mes services (postes 400 et 225 kV) ou par ceux du préfet de département (postes 63 et 90 kV), de la même façon que pour les projets de ligne.
- Le maître d'ouvrage du projet proposera ensuite une aire d'étude en y indiquant, à titre illustratif, plusieurs emplacements possibles du poste de transformation et différentes hypothèses de cheminement des lignes qui en seront issues. Comme pour le cas des lignes électriques, cette phase de la concertation devra conduire à définir l'aire d'étude. De la même façon, un compte rendu me sera adressé (DIGEC).
- Au sein de cette aire d'étude, le maître d'ouvrage du projet étudiera les différentes localisations possibles du poste et les cheminements des lignes qui le relie aux autres points du réseau.

Dans cette zone géographique, la concertation se déroulera de façon identique à celle prévue au I 2.a) 3. Il sera cependant nécessaire de recueillir des avis complémentaires -sous la forme d'une consultation plus légère- relatifs à l'impact sur l'environnement des projets de lignes issus du poste (principaux élus concernés par exemple).

L'appréciation du choix de l'implantation optimale du poste de transformation devra tenir compte de l'ensemble de ces éléments et chercher par conséquent à minimiser l'impact global

sur l'environnement de l'ensemble des ouvrages électriques (postes, lignes prévisibles).

A cet égard, lorsque cela sera possible, il sera souhaitable de mener conjointement la concertation préalable puis l'instruction du projet de poste avec celle du ou des projets de lignes associés.

2.d) Contre-expertise

S'il s'avère, lors de la concertation préalable, qu'apparaissent des difficultés objectives de choix de cheminement liées au caractère particulièrement sensible de certaines zones, qui ne permettent pas d'aboutir à un consensus sur un fuseau de moindre impact unique, vous avez la possibilité de demander, après avis de la DRIRE, une contre-expertise (par exemple du document ayant servi de base à la concertation préalable) qui analysera comparativement l'impact sur l'environnement des différents partis examinés.

Cette contre-expertise sera effectuée par un bureau d'études qualifié en la matière, choisi conjointement par les administrations concernées. Son financement sera à la charge du maître d'ouvrage.

Cette contre-expertise constituera un outil utile pour éclairer le choix du parti à soumettre à l'instruction.

3) Le déroulement de l'instruction des projets d'ouvrage à haute et très haute tension

Ouverture de l'instruction

Pour les lignes à très haute tension, le dossier, une fois déposé auprès du ministre chargé de l'électricité et validé, est adressé pour instruction aux préfets de département.

La lettre d'envoi de ce dossier aux préfets traduit formellement l'accord des Pouvoirs Publics sur l'opportunité du projet.

Pour les autres ouvrages, le dossier est déposé auprès du ou des préfets de département concernés. De façon similaire, la mise à l'instruction de ce dossier par les préfets suppose, dans un souci de cohérence de l'action administrative, leur accord de principe sur l'opportunité du projet.

S'agissant du cas particulier des postes à très haute tension, et compte tenu du lien étroit entre l'emplacement de ces postes et des tracés des lignes qui en sont issus, il sera nécessaire d'adresser, dès réception, un exemplaire du dossier pour avis au ministre chargé de l'électricité.

3.a) Ouvrages (lignes et postes) à très haute tension

Dossier de demande

Dans le but de mieux associer les populations à la démarche d'élaboration progressive des tracés, le dossier de demande de déclaration d'utilité publique, devra :

- expliciter de façon pédagogique et complète la justification du projet et notamment sa cohérence avec les schémas directeurs national ou régionaux ;
- retracer le calendrier de la concertation préalable et les enseignements tirés ; exposer l'ensemble des cheminements ou localisations envisagées ;
- proposer un tracé ou un emplacement unique en motivant les raisons qui conduisent le maître d'ouvrage du projet à faire ce choix. Ce dernier point est fondamental ; il ne me paraît en effet pas possible de mettre à enquête plusieurs projets s'excluant mutuellement.

Pour les zones les plus sensibles, des techniques modernes de simulation visuelle des ouvrages électriques pourront être mises en oeuvre pour mieux représenter l'impact visuel du projet.

Information du public

Au-delà de l'information prévue par la réglementation en vigueur, je vous invite, pour les zones dans lesquelles l'impact d'un projet d'ouvrage électrique est particulièrement sensible, à demander à E.D.F. de diffuser des plaquettes d'information aux élus et populations concernés.

3.b) Ouvrages (lignes et postes) à haute tension

Les dispositions de l'alinéa 3.a) ci-dessus s'appliquent également aux ouvrages à haute tension à compter de l'entrée en vigueur du décret soumettant ces ouvrages à étude d'impact et à enquête publique.

II - Limitation de l'impact sur l'environnement des ouvrages et mesures d'accompagnement

1) limitation de l'impact sur l'environnement des ouvrages

La question de la technique de construction envisageable (aérien ou souterrain) se pose dans des termes très différents selon la tension de la ligne. C'est la raison pour laquelle le protocole prévoit des solutions techniques et des mesures de compensation spécifiques à chaque niveau de tension. Ces mesures visent à limiter l'impact sur l'environnement d'un ouvrage nouveau ou à le compenser par la réduction de l'impact d'ouvrages existants situés au voisinage de celui-ci.

La convention précise également dans son article 3 des mesures générales permettant d'améliorer l'insertion paysagère des ouvrages. Je vous invite à veiller à leur application.

1.a) la très haute tension (400 et 225 kV)

La mise en souterrain des ouvrages 400 kV est exclue et celles des ouvrages 225 kV strictement limitée à la desserte des postes 225 kV dans les très grandes agglomérations.

La limitation de l'impact de ses ouvrages sera effectuée selon les principes suivants :

- recherche plus systématique de tracés en substitution d'ouvrages anciens, restructuration des réseaux par utilisation des couloirs existants et regroupement des ouvrages sur supports multicircuits ;
- pour chaque kilomètre de ligne très haute tension à construire, en dehors des couloirs existants, dépose d'un kilométrage au moins équivalent de lignes existantes, éventuellement de moindre tension, ou mise en souterrain de réseaux moyenne tension existants situés au voisinage de la ligne en projet ;
- pour chaque poste très haute tension, restructuration du réseau haute tension ou moyenne tension existant au voisinage de ce poste en vue d'en minimiser l'impact sur l'environnement.

1.b) la haute tension (63 et 90 kV)

La limitation de l'impact des ouvrages à haute tension sera recherchée par suppression ou enfouissement d'ouvrages de tension inférieure, situés au voisinage.

Certaines parties des lignes à haute tension pourront être enfouies dans des passages particulièrement sensibles, lorsque ces ouvrages traversent certaines zones spécifiques (sites classés, sites inscrits, abords des monuments historiques, parcs nationaux ou régionaux, zones péri-urbaines denses, abords des postes de transformation). Cette disposition du protocole est exprimée de façon qualitative de manière à laisser la souplesse d'appréciation nécessaire des cas très spécifiques qu'elle vise. Si son interprétation présente donc un caractère quelque peu subjectif, il convient d'éviter de lui conférer un caractère systématique. A titre indicatif, il est prévu qu'elle conduise à enfouir un kilométrage d'environ 100 km par an pour la France entière, ce qui correspond au doublement de l'effort actuel.

De plus, dans les zones urbaines ou péri-urbaines denses, les postes d'alimentation haute tension seront réalisés en structure plus compacte permettant un gain de surface au sol.

1.c) la moyenne et la basse tension (tension inférieure ou égale à 20 kV)

Le protocole définit pour ces ouvrages des objectifs nationaux. La traduction locale précise de ces engagements devra être convenue entre E.D.F. et les collectivités locales concédantes dans le cadre de la révision des cahiers des charges de distribution que j'ai autorisé E.D.F. à engager depuis quelques mois. Des instructions spécifiques à ce sujet vous seront adressées prochainement par circulaire. Cette circulaire précisera également le rôle des commissions départementales de concertation qu'E.D.F. et G.D.F. souhaitent mettre en place pour aborder les questions posées par la distribution d'électricité et de gaz.

2) mesures d'accompagnement

Outre les mesures de compensations concentrées au voisinage des projets d'ouvrages électriques, sont également prévues des mesures d'accompagnement : 5 % des investissements des lignes à très haute tension (400 et 225 kV) seront en effet systématiquement prévus par E.D.F. pour constituer un fonds régional d'aménagement des réseaux. Ces fonds, dont l'utilisation sera déterminée par les instances permanentes régionales de concertation évoquées au I1), abondés par les collectivités territoriales, seront utilisés à l'amélioration esthétique des points noirs de la région caractérisés par une très forte densité de réseaux électriques.

Cette mesure ne saurait se confondre avec les possibilités de financement existant apportées par le Fonds d'Amortissement des Charges d'Electrification (FACE) qui :

- dispose d'une enveloppe particulière destinée à financer le renforcement des réseaux basse tension des communes rurales concernées par les lignes à très haute tension dans le but d'y améliorer la qualité de la desserte. Les demandes doivent être adressées par les communes dès la signature de la DUP. Les subventions accordées sont versées dès la mise en service de l'ouvrage.
- dispose également d'une tranche environnement (tranche C) destinée au financement à hauteur de 50 % de projets d'amélioration esthétique des réseaux basse tension existants des communes rurales. Les demandes sont examinées deux fois par an par le Conseil du FACE.

Je vous invite à être attentif à ce qu'un même projet de renforcement ou d'enfouissement de ligne basse tension ne puisse simultanément bénéficier de plus d'une de ces 3 sources de financement : il est en effet indispensable de conserver une certaine part de financement aux collectivités locales concédantes, comme le prévoit la réglementation relative à l'électrification rurale.

III - Indemnisation des riverains

Le protocole institue l'engagement d'E.D.F. à indemniser les riverains. A titre d'information, il vous est indiqué les principales modalités prévues :

Pour les nouveaux ouvrages à très haute tension (225 et 400 kV), E.D.F. proposera aux propriétaires de maisons situées à proximité de ces lignes, lorsque cela sera possible, de limiter cette gêne par des plantations arbustives ou d'autres mesures palliatives.

En outre, pour les maisons d'habitation principales, ou secondaires, situées à proximité de lignes électriques ou de postes de transformation à 400 kV, construites ou achetées par les propriétaires concernés avant l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique de l'ouvrage :

- si, dans les quatre ans suivant la mise en service de la ligne ou du poste, le propriétaire vend sa maison, E.D.F. lui compensera la moins-value qui résulterait, lors de cette vente, de la gêne visuelle due à l'ouvrage ;
- au terme de ces quatre ans, le propriétaire conserve cette possibilité, mais peut également y renoncer par voie conventionnelle, s'il le préfère, et sans que cela puisse lui être imposé, moyennant une contrepartie financière immédiate d'E.D.F. tenant compte de cette renonciation.

Des dispositions similaires sont également applicables pour les maisons d'habitation principales ou secondaires situées à proximité de lignes ou de postes de transformation à 225 kV.

Cette indemnisation suppose notamment l'évaluation préalable par des experts compétents de la valeur initiale des habitations concernées. Quatre paramètres devraient être, en pratique, pris en compte pour ces évaluations :

- la distance maison/ouvrage ;
- la position des conducteurs et des supports par rapport aux champs visuels principaux de la maison ;
- les topographies respectives des lieux d'implantation de la ligne et du terrain d'assiette de la maison ;
- les données de la jurisprudence judiciaire sur l'indemnisation des préjudices esthétiques causés aux propriétés bâties.

E.D.F. pourra s'adresser, pour ce faire, aux services des domaines ou à des experts auprès des tribunaux. A défaut, un expert pourra, par exemple, être choisi conjointement par l'Entreprise et les représentants des propriétaires concernés.

IV - Application des présentes dispositions aux projets en cours

Les mesures de compensation et d'indemnisation liées à l'implantation d'ouvrages à très haute tension sont applicables à tous les projets dont la construction a commencé après le 25 août 1992.

En ce qui concerne les nouvelles mesures ayant pour objet de renforcer la concertation préalable, il vous appartiendra d'apprécier, au cas par cas en fonction de l'état d'avancement de l'instruction des dossiers et des difficultés rencontrées, si celles-ci doivent être mises en oeuvre pour les projets en cours. En tout état de cause, les déclarations d'utilité publique déjà prononcées ne doivent pas être remises en question.

Vous me rendrez compte sous le présent timbre des difficultés éventuelles que vous rencontrerez dans l'application de la présente circulaire.



André BILLARDON