

Office fédéral de l'environnement OFEV  
Section Affaires politiques  
3003 Berne

Par voie électronique à: [polg@bafu.admin.ch](mailto:polg@bafu.admin.ch)

Aarau, le 2 juillet 2020

Patrick Bader, ligne directe +41 62 825 25 35, [patrick.bader@strom.ch](mailto:patrick.bader@strom.ch)

## **Paquet d'ordonnances environnementales du printemps 2021** **Prise de position sur la modification de l'Ordonnance sur les lignes électriques (OLEI)**

Mesdames, Messieurs,

L'Association des entreprises électriques suisses (AES) vous remercie de la possibilité qui lui est donnée de prendre position sur la révision de l'ordonnance citée en objet. Elle s'exprime comme suit à ce sujet:

### **Résumé**

L'AES soutient les efforts pour conserver la biodiversité et protéger les espèces menacées. La branche assume depuis des années sa responsabilité concernant la protection des oiseaux. Cet aspect se trouve au premier plan lors de la construction de nouvelles lignes électriques et dans le cadre des cycles de maintenance. Dans les zones présentant un danger particulièrement important, la protection des oiseaux est appliquée efficacement, grâce à des mesures ciblées. Dans la pratique, l'approche subsidiaire, basée sur une directive et une bonne coordination entre les gestionnaires de réseau, les organisations de protection des oiseaux et les autorités, a fait ses preuves. **L'AES demande par conséquent de renoncer à la modification de l'art. 30 OLEI.** Le principe de subsidiarité doit être conservé en poursuivant le développement de la directive existante sur la protection des oiseaux et en promouvant un assainissement ciblé des pylônes dangereux sur la base de cette directive. **Si une modification était néanmoins maintenue, l'AES demande diverses adaptations.** En particulier, il est nécessaire de réaliser une pesée des intérêts entre la protection (de la faune et de la flore) et l'approvisionnement en électricité (objectifs de la Stratégie énergétique 2050 et de la politique climatique, sécurité d'approvisionnement). Pour ce faire, il faut une appréciation différenciée et mesurée. Du point de vue de l'AES, une obligation d'assainissement à l'échelle nationale sur les lignes à moyenne et haute tension est disproportionnée. Le durcissement et la généralisation envisagés des prescriptions relatives à la protection des oiseaux apportent de grandes incertitudes. Ces dernières rendent impossible une mise en œuvre avant fin 2030 et peuvent avoir des conséquences financières massives et non encore estimables. Dans ce contexte, l'AES fait en particulier observer qu'il n'existe aucune possibilité d'isolation approuvée pour les lignes à haute tension (niveau de réseau 3) et seulement partiellement des solutions techniques simples pour le niveau de moyenne tension (niveau de réseau 5). **L'exclusion souhaitée de la procédure d'approbation des plans** est en outre insuffisamment ancrée dans l'ordonnance, ce qui entraîne insécurité en termes de planification, coûts et retards. Lors de la révision de la directive, il faut impliquer la branche et maintenir ainsi le **principe de subsidiarité**. **Un délai de mise en œuvre approprié, soit d'ici à fin 2050,** doit être fixé en tenant compte de la disponibilité de solutions techniques simples et de l'adaptation préalablement nécessaire de la directive.

## 1. Remarques préliminaires

L'AES soutient les efforts pour conserver la biodiversité et protéger les espèces menacées. Les entreprises électriques s'efforcent donc, dans la mesure de leurs possibilités, de construire et d'exploiter leurs installations en respectant l'environnement. Néanmoins, il est impossible d'éviter une zone conflictuelle entre protection de la nature et de l'environnement, d'une part, et la nécessité d'un approvisionnement en électricité sûr et efficace, d'autre part. C'est pourquoi il faut toujours peser les intérêts entre protection (de la faune et de la flore) et approvisionnement en électricité (objectifs de la Stratégie énergétique 2050 et de la politique climatique, sécurité d'approvisionnement).

### **La réglementation subsidiaire actuelle est bien rodée et efficace**

Les entreprises électriques sont conscientes de la problématique du décès par électrocution de grands oiseaux, et la prennent au sérieux. C'est pourquoi des directives élaborées en commun par les gestionnaires de réseau, la Confédération et les organisations de protection des oiseaux règlent depuis plus de 20 ans les exigences posées aux lignes électriques en matière de protection des oiseaux. Se fondant sur la directive en vigueur, «Protection des oiseaux sur les lignes aériennes à courant fort de tension nominale supérieure à 1 kV» (2<sup>e</sup> version révisée de 2009), les nouvelles lignes électriques sont construites en respectant les mesures de protection des oiseaux, et les lignes existantes sont adaptées à l'aide d'un équipement complémentaire là où cela est judicieux et techniquement possible. La coordination entre gestionnaires de réseau, organisations de protection des oiseaux et autorités a fait ses preuves depuis des années.

Avec le Plan d'action de la Stratégie Biodiversité Suisse du 6 septembre 2017, le Conseil fédéral prévoit également des mesures pour l'assainissement de pylônes électriques et de lignes de contact qui peuvent être dangereux pour les oiseaux. Dans ce plan d'action, il poursuit l'approche d'un équipement complémentaire ciblé des pylônes de moyenne tension (niveau de réseau 5, jusqu'à 36 kV) et confirme ainsi que la pratique actuelle concernant la protection des oiseaux est aujourd'hui bien ancrée et qu'elle fonctionne. Le DETEC aspire ici à une modification de l'Ordonnance sur les lignes électriques (OLEI) qui prévoit une obligation d'assainissement pour les installations existantes et une extension au niveau de haute tension (niveau de réseau 3, supérieur à 36 kV) dans toute la Suisse. Contrairement à la réglementation actuelle, un délai concret pour la mise en œuvre d'ici à fin 2030 serait désormais également fixé.

### **Différenciation nécessaire pour les installations existantes**

Pour les lignes existantes, le DETEC envisage d'introduire une obligation d'assainissement avec l'objectif de protéger totalement les oiseaux, sans exception. Cette modification est disproportionnée, car elle ne tient pas compte des améliorations mises en œuvre en continu. Depuis des années, la planification des assainissements prend en compte les sites de reproduction, les zones très fréquentées par les oiseaux et les voies migratoires en Suisse. Dans ce cadre, des pylônes et des lignes reconnus comme dangereux sont continuellement assainis. En outre, en raison de l'absence de pesée des intérêts et de l'accent mis sur l'intérêt de protection, une obligation d'assainissement à l'échelle nationale est en contradiction avec la législation sur l'approvisionnement en électricité qui, à l'art. 8 LApEI et à l'art. 5 OApEI, oblige les gestionnaires de réseau de distribution à pourvoir à un réseau sûr, performant et efficace et à assurer une exploitation du réseau répondant aux mêmes critères.

### **La proportionnalité n'est pas acquise pour tous les niveaux de réseau**

Le projet mis en consultation prévoit que, outre le niveau de moyenne tension (NR 5), le niveau de haute tension (NR 3) soit désormais également concerné par les mesures visant la protection des oiseaux. Pour

l'AES, l'extension au NR 3 est incompréhensible, d'autant plus que ni le Plan d'action de la Stratégie Biodiversité Suisse, ni l'interpellation Roduit «Les pylônes dangereux déciment les oiseaux» (19.3812) ne mentionnent l'intention de se concentrer sur ce niveau de réseau. Le Rapport explicatif confirme lui aussi que la plupart des supports du NR 3 existants ne présentent aucun risque d'électrocution aviaire. Une comparaison internationale ne permet pas non plus de mieux comprendre cette volonté d'extension: dans l'exemple de l'Allemagne, auquel fait référence le Rapport explicatif, les mesures sont priorisées et expressément limitées à la moyenne tension. Cela justifie aussi que, jusqu'à présent, aucun produit d'isolation pour l'assainissement des lignes existantes ne soit disponible pour les niveaux de tension plus élevés. Le durcissement et la généralisation de l'obligation d'assainissement qui sont envisagés apportent donc de grandes insécurités et sont disproportionnés.

### **Les répercussions économiques sont plus élevées que ce qui est présenté**

L'AES estime que les coûts des mesures de protection des oiseaux à l'échelle nationale – qui seraient appliquées sur les lignes existantes au NR 5 et au NR 3 – seraient bien plus élevés que ce que présente le Rapport explicatif. Du point de vue de l'AES, l'estimation des coûts figurant dans le Rapport explicatif se fonde donc sur un «échantillon statistiquement non représentatif» (section de ligne trop courte et non-considération des lignes à 50 kV, qui présentent d'autres écarts), ce qui a pour conséquence que le besoin d'assainissement estimé et, partant, les coûts qui en résultent sont trop bas.

L'analyse de l'AES montre qu'en Suisse, environ 18 000 pylônes peuvent être adaptés à l'aide d'un équipement complémentaire grâce à des mesures simples, telles que des calottes. Pour ces pylônes, le DETEC évalue à 3000 CHF les coûts d'assainissement par unité, ce qui est considéré comme réaliste en pratique. Par ailleurs, la Suisse compte toutefois quelque 5500 pylônes avec transformateurs montés sur pylônes (niveau de transformation, niveau de réseau 6) devant être assainis. Les valeurs empiriques tirées de la pratique indiquent des coûts nettement plus élevés pour des pylônes aussi complexes. Cette considération différenciée donne ainsi des coûts d'équipement complémentaire dans toute la Suisse de 130 à 170 millions CHF rien que pour le NR 5.

À l'heure actuelle, les coûts pour le NR 3 sont nettement plus difficiles à estimer, car aucun équipement technique complémentaire autorisé n'est disponible et qu'on doit donc partir du principe d'un remplacement des pylônes ou des consoles. En pratique, cela signifie des mesures de construction, qui entraînent à leur tour une procédure d'approbation des plans. La modification proposée de l'OPIE, qui souhaite exclure la procédure d'approbation des plans pour les mesures visant la protection des oiseaux, n'opère justement pas dans ces cas. Pour le NR 3, l'AES table sur environ 10 000 pylônes devant être assainis dans toute la Suisse. Dans ces conditions et en tenant compte de valeurs empiriques, il en résulte, du point de vue de la branche, des coûts à l'échelle nationale de 300 à 600 millions CHF pour le NR 3.

### **Il faut éviter les procédures d'approbation des plans pour la protection des oiseaux**

L'AES salue expressément l'intention du DETEC d'exclure l'exécution de procédures d'approbation des plans pour la protection des oiseaux. Passer par de telles procédures uniquement pour mettre en œuvre des mesures de protection des oiseaux serait disproportionné. En effet, elles impliquent une procédure longue et coûteuse, ouvrent la porte aux recours et ont pour conséquence des procédures d'expropriation et d'indemnisation. En outre, d'autres thèmes doivent être clarifiés, comme par exemple le respect des valeurs limites de l'ORNI ou la réalisation d'études sur l'enfouissement des lignes selon l'art. 15c LIE. Le complément qu'il est prévu d'apporter à l'OPIE pour une exclusion des procédures d'approbation des plans ne suffit cependant pas à garantir la sécurité juridique et de planification indispensable pour les gestionnaires de réseau de distribution. En particulier pour le NR 3, comme décrit ci-dessus, on peut partir du principe que les mesures

de protection des oiseaux ne peuvent être atteintes qu'avec des mesures de construction. La condition citée dans la phrase d'introduction de l'art. 9a, al. 3 OPIE pour une exclusion de la procédure d'approbation des plans ne peut ainsi pas être remplie dans ces cas. La restriction correctement citée dans le Rapport explicatif, selon laquelle aucune procédure d'approbation des plans ne devra s'ensuivre, doit donc être reprise dans le texte d'ordonnance.

### **Les projets soumis à l'approbation des plans ne sont pas de nouvelles installations**

Le Rapport explicatif prévoit que, pour les projets normaux soumis à approbation des plans, les dispositions pour les nouvelles lignes selon le futur art. 30, al. 1 OLEI s'appliquent. Or, c'est l'art. 16, al. 1 LIE qui prescrit sur le principe l'obligation de réaliser des procédures d'approbation des plans: il distingue les (nouvelles) constructions et les modifications de ligne. Si une ligne autorisée avec force de chose jugée et construite doit être adaptée ou transformée, il s'agit d'une modification, et non d'une (nouvelle) construction. Il manque une justification pour l'application prévue des prescriptions absolues sur la protection des oiseaux pour les nouvelles lignes à tous les projets soumis à la procédure d'approbation des plans. Le fait que chaque transformation soumise à la procédure d'approbation des plans entraîne qu'elle doive être traitée comme une nouvelle ligne n'est pas compatible avec la LIE. Ce durcissement supplémentaire engendre un surcroît de difficultés de délimitation et des retards dans les procédures.

### **La sécurité juridique n'est pas assurée**

L'appréciation de la réalisation pratique de la révision prévue engendre des insécurités considérables. L'AES voit principalement une divergence temporelle dans le déroulement de la conception des conditions-cadre. À l'heure actuelle, l'interprétation à donner au critère de «la configuration» cité dans le texte d'ordonnance n'est pas claire. Cela entraîne une insécurité juridique ainsi qu'au niveau de la planification. Avant d'être inscrits dans l'ordonnance, de tels critères doivent faire l'objet de recommandations (à élaborer subsidiairement) qui tiennent compte de l'état de la technique. De manière générale, l'AES salue la volonté d'examiner des possibilités d'isolation également pour les supports du NR 3, et ce en impliquant les gestionnaires de réseau de distribution concernés et l'industrie. Aujourd'hui, on ne sait pas si et quand de tels équipements existeront, ni à quels coûts ils pourraient être réalisés.

Des insécurités naissent aussi du flou qui entoure le caractère juridique de la recommandation à réviser selon le Rapport explicatif des autorités (OFEV, OFEN et ESTI). Sans une norme de délégation ancrée dans la loi, cette recommandation n'aurait pas un caractère juridique contraignant suffisant pour tous les acteurs. En outre, la façon dont les coûts peuvent être imputés n'est pas suffisamment décrite. En considérant la Stratégie énergétique 2050, nous partons du principe que l'assainissement d'une ligne ayant pour motif la protection des oiseaux peut être imputé comme mesure de compensation dans les procédures correspondantes, au sens de l'art. 18, al. 1<sup>er</sup> LPN. Il faut consigner explicitement dans les explications à la modification de l'ordonnance que les coûts pour les mesures de protection des oiseaux sont imputables selon la LA-pEI et l'OApEI.

De même, dans les considérations du DETEC, le fait que, conformément à l'art. 15c de la Loi sur les installations électriques (LIE), les nouvelles lignes d'une tension nominale inférieure à 220 kV doivent de manière générale être enfouies n'est pas pris en compte. La réduction du nombre de lignes aériennes qui en résulte fait baisser le potentiel de dangers pour les oiseaux de toute façon.

### **Horizon de mise en œuvre réaliste d'ici à 2050**

Pour toutes les raisons précitées, une mise en œuvre d'ici à 2030 des mesures prévues n'est pas réaliste. De plus, la révision de la directive, nécessaire à la mise en œuvre des prescriptions, ne sera probablement

pas disponible avant 2022. Par ailleurs, lors de la mise en œuvre, il faut tenir compte des défis au niveau de l'exploitation. L'ajout d'équipements complémentaires implique des mises hors service qui peuvent toucher des tracés entiers et différents gestionnaires de réseau.

Un délai de mise en œuvre d'ici à 2050 tiendrait compte de ces impondérables. Pendant cette période, la protection des oiseaux peut en outre être garantie efficacement, dans de nombreux cas, par des enfouissements de lignes.

### **Poursuivre le développement des mesures subsidiaires éprouvées sur le NR 5**

Pour les gestionnaires de réseau, la garantie d'un approvisionnement en électricité sûr et stable est essentielle. Comparés à d'autres causes, les courts-circuits provoqués par des oiseaux ont peu d'importance. La modification envisagée de l'ordonnance fait au contraire craindre des insécurités, des surcoûts à la charge des clients finaux et, surtout, une complication des procédures. Il faut donc privilégier une solution basée sur le principe de subsidiarité en promouvant un assainissement ciblé des pylônes dangereux sur le NR 5, se fondant sur la directive existante. Il est par conséquent recommandé de poursuivre le développement de la directive existante sur la protection des oiseaux en appliquant le principe de subsidiarité. L'implication de la branche dans l'élaboration de la directive garantit que la connaissance nécessaire de la pratique puisse être intégrée dans la mise en œuvre.

## **2. Propositions sur l'art. 30 OLEI (protection des oiseaux)**

**L'AES demande de renoncer à la modification de l'art. 30 OLEI** et, à la place, de poursuivre le développement de la protection des oiseaux par des mesures ciblées, comme cela est prévu dans le Plan d'action de la Stratégie Biodiversité Suisse. L'approche subsidiaire – avec une directive et une bonne coordination entre les gestionnaires de réseau, les organisations de protection des oiseaux et les autorités – a fait ses preuves et doit être poursuivie.

Si une révision de l'ordonnance devait néanmoins être effectuée, l'AES demande les modifications suivantes, à titre de subsidiaires, en se fondant sur les explications ci-dessus:

### **Art. 30, al. 1**

#### **Art. 30 Protection des oiseaux**

<sup>1</sup> Les nouvelles lignes doivent être planifiées et construites de façon à réduire le plus possible le risque de collision pour les oiseaux. Les supports **des nouvelles lignes** doivent être conçus de sorte que les oiseaux ne puissent **dans la mesure du possible** pas provoquer de court-circuit à la terre ou entre phases.

#### **«des nouvelles lignes»**

En renvoyant à la norme de base de l'art. 16, al. 1 LIE, l'art. 30, al. 1 OLEI ne doit valoir que pour les lignes aériennes entièrement nouvelles. Tous les autres projets d'installations, y compris ceux qui résultent de l'obligation d'assainissement selon l'al. 2, doivent être traités comme des modifications d'installations.

#### **«dans la mesure du possible»**

Comme cela est prévu dans la première phrase concernant le risque de collision, le principe de proportionnalité doit aussi être pris en compte dans la deuxième phrase de l'al. 1. Une protection à 100% contre les courts-circuits à la terre ou entre phases ne peut pas être garantie.

**Art. 30, al. 2**

**Art. 30 Protection des oiseaux**

<sup>2</sup> **Dans la mesure où les particularités locales le requièrent, des** mesures doivent être prises d'ici à la fin **2050** ~~2030~~ aux supports existants **pour les lignes de 1 à 36 kV** dont la configuration représente un danger pour les oiseaux, afin que ceux-ci ne puissent dans la mesure du possible pas provoquer de court-circuit à la terre ou entre phases.

<sup>2bis</sup> **Si de telles mesures nécessitent une approbation des plans, l'obligation de les réaliser ne s'applique pas.**

**«Dans la mesure où les particularités locales le requièrent»**

En ce qui concerne la pesée des intérêts entre protection des oiseaux et approvisionnement en électricité, une obligation d'assainissement à l'échelle nationale n'est ni adaptée à l'objectif recherché, ni proportionnée. La branche collabore en outre depuis des années avec les associations de protection des oiseaux et met continuellement en œuvre des mesures d'assainissement des lignes existantes dans les régions où les oiseaux sont nombreux et dans les régions où sont présentes des espèces d'oiseaux particulièrement menacées ou devant être protégées.

**«pour les lignes de 1 à 36 kV»**

Il existe certaines solutions techniques pour le **niveau de réseau 5**. Pour ce niveau de réseau, des approches de solutions techniques pour l'assainissement (à savoir, l'isolation) de pylônes «dangereux» sont disponibles: il s'agit de calottes de recouvrement et de gaines isolantes, qui sont en grande partie approuvées. Toutefois, pour certaines pièces conductrices (p. ex. sectionneurs de ligne, transformateurs montés sur pylônes), il n'existe pas de solutions techniques permettant une isolation totale. Elles sont en soi non isolées. Un risque de décharge électrique ne pourrait être évité que si ces pièces étaient démantelées et remplacées par d'autres solutions plus coûteuses (stations de couplage au sol, etc.). En règle générale, cela signifie une transformation complète ou un enfouissement de la ligne, lesquels entraînent une procédure d'approbation des plans longue et compliquée, ainsi que des coûts disproportionnés.

Jusqu'à présent, les pylônes des lignes aériennes avec isolateurs suspendus au niveau de réseau 3 sont considérés comme sûrs pour les oiseaux. Par rapport à la pratique actuelle, qui a fait ses preuves, la révision envisagée entraîne un durcissement massif par le fait que l'écart entre un éventuel perchoir et le câble suspendu au-dessus doit généralement être d'au moins 160 cm également pour les lignes existantes. Ces écarts relevés nécessitent des mesures de construction sur de nombreux pylônes du NR 3. À titre d'alternative, le câble du haut peut être isolé en plus. Aujourd'hui, toutefois, il n'existe pas de possibilités d'isolation approuvées pour cela. En outre, il n'est pas garanti que les solutions visées dans le Rapport explicatif puissent être développées en collaboration avec l'industrie, ou qu'elles le soient à temps. Il faut donc conserver la priorisation des mesures au niveau de moyenne tension.

**«2050»**

À l'heure actuelle, les moyens techniques approuvés ne sont pas tous disponibles pour l'obligation d'assainissement complet proposée. De plus, on peut partir du principe que les assainissements au NR 3, en particulier, continueront d'entraîner des procédures d'approbation des plans coûteuses en temps, en fonction de

l'intervention sur la silhouette de mât. La directive révisée ne serait en outre probablement disponible qu'à partir de 2022 environ. Ces raisons rendent impossible un assainissement complet d'ici à 2030. Le délai doit de plus être choisi de telle sorte que les mesures de modernisation prévues puissent avoir lieu dans le cadre du cycle de maintenance normal. Cela tient compte de la problématique des ressources (moyens techniques approuvés et coûts). De plus, avec un délai en 2030, certaines lignes devraient d'abord être assainies avant d'être enfouies. Il est concevable que des mesures d'assainissement allant au-delà du simple complément d'équipement soient réalisées dans le cadre de projets de remplacement et de nouveaux projets ordinaires. S'appuyant sur les objectifs de la Stratégie énergétique 2050, l'AES demande par conséquent de fixer le délai à 2050.

**«<sup>2bis</sup> Si de telles mesures nécessitent une approbation des plans, l'obligation de les réaliser ne s'applique pas.»**

De nombreuses mesures d'assainissement peuvent entraîner une modification importante de l'aspect existant. En particulier au NR 3, on peut partir du principe – comme décrit ci-dessus – que les mesures de protection des oiseaux ne peuvent être réalisées qu'avec des mesures de construction. La condition citée dans la phrase d'introduction de l'art. 9a, al. 3 OPIE pour une exclusion de la procédure d'approbation des plans ne peut ainsi pas être remplie dans ces cas. La restriction correctement citée dans le Rapport explicatif, selon laquelle aucune procédure d'approbation des plans ne devra s'ensuivre, doit aussi être reprise dans le texte d'ordonnance.

Nous vous remercions de tenir compte de nos demandes.

Meilleures salutations

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Frank'.

Michael Frank  
Directeur

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Michael Paulus'.

Michael Paulus  
Responsable du département  
Réseaux et Formation professionnelle