

Avis sur le projet de plan de développement fédéral du réseau de transport d'électricité et son évaluation stratégique environnementale

- **Demandé par la Ministre de l'Energie, de l'Environnement et du Développement durable, Marie-Christine Marghem, dans une lettre datée du 26 mai 2015**
- **Préparé par le groupe de travail « Energie et Climat »**
- **Approuvé par l'Assemblée générale par procédure écrite le 29 juillet 2015¹ (voir Annexe 1)**
- **La langue originale de cet avis est le français**

Contexte et cadre de l'avis

- [1] La Ministre Marghem a demandé au CFDD dans une lettre datée du 26 mai 2015 de se prononcer sur le projet de plan de développement fédéral du réseau de transport d'électricité 2015-2025, ainsi que sur son évaluation stratégique environnementale, en application de l'article 12 de la loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.
- [2] Le projet de plan de développement qui est soumis pour avis au CFDD a été rédigé par Elia², le gestionnaire du réseau belge de transport d'électricité, en collaboration avec la Direction générale de l'Energie et le Bureau fédéral du Plan. Ce projet de plan de développement couvre la période 2015 – 2025.
- [3] Ce plan de développement établit pour une période de dix ans³ :
- une estimation des besoins en capacité de transport d'électricité, selon une série d'hypothèses sous-jacentes,
 - le programme d'investissement que le gestionnaire du réseau s'engage à réaliser en réponse à ces besoins,
 - les besoins d'une capacité de réserve adéquate de transport d'électricité et des projets d'intérêt général définis par les institutions de l'Union européenne dans le domaine des réseaux transeuropéens.
- [4] Le CFDD, au vu de la complexité du document et des délais et moyens disponibles, se concentre dans la première partie de l'avis sur les recommandations adressées aux pouvoirs publics. Les remarques spécifiques à certains éléments du projet de plan de

¹ Tous les membres ayant participé au vote ont voté pour l'avis, à l'exception de Mme V. Biebel (FEB), qui a voté contre.

² Selon les modalités de la loi du 29 avril 1999 ("Loi Electricité") et l'Arrêté Royal du 20 décembre 2007 relatif à la procédure d'élaboration, d'approbation et de publication du Plan de Développement du réseau de transport d'électricité.

³ Selon l'article 2 de l'arrêté royal de 2007, le plan de développement est établi pour la première fois dans les douze mois de l'établissement de l'étude prospective et par la suite, le plan de développement est adapté tous les trois ans à dater de l'approbation par le ministre du précédent plan de développement.

développement et de son évaluation stratégique environnementale sont regroupées dans la deuxième partie du texte.

- [5] Le Conseil apprécie le fait qu'Elia ait tenu compte pour la rédaction de ce plan de développement de différents éléments qu'il avait exprimés dans son avis 2011a09⁴ sur le projet de plan fédéral de développement du réseau de transport d'électricité et son évaluation stratégique environnementale.

PARTIE 1 : Recommandations générales adressées aux pouvoirs publics : définir d'urgence une vision claire du secteur électrique, compatible avec les principes du développement durable

Cadre général et vision

- [6] Dans son avis 2011a09 sur le projet de plan de développement fédéral 2010-2020, le CFDD demandait « que le gouvernement mette fin le plus vite possible aux incertitudes sur l'application de la loi de sortie du nucléaire et confirme le calendrier de la loi de sortie de 2003 [en conformité avec] les principes de *Transition Juste*⁵ ». Quatre ans plus tard, divers incidents ont fortement impacté la production de la filière nucléaire, le cadre légal a été modifié à deux reprises, et l'avenir immédiat de 4 des 7 réacteurs est entaché de fortes incertitudes. Le CFDD appelle à une clarification définitive et sans ambiguïté des modalités qui mèneront à la sortie de la filière à l'horizon 2025 et regrette la situation actuelle, qui participe à l'absence de vision de l'avenir énergétique du pays.
- [7] Le CFDD rappelle l'importance et l'urgence d'une telle vision ; celle-ci devra tenir compte entre autres de l'intégration des réseaux au niveau européen, et être coordonnée avec les pays limitrophes. A ce propos, l'ensemble des parties prenantes doivent être impliquées dans l'élaboration de la vision et du pacte énergétiques évoqués dans l'accord du gouvernement⁶, dès l'amont du processus.
- [8] Le défi climatique est sans conteste l'un des plus importants qui se pose à notre société: il impose entre autres une transition rapide et juste vers un système durable de notre mode de gestion de l'électricité, tourné notamment vers l'efficacité énergétique et les sources de production renouvelables. Différents travaux récents, en

⁴ [Avis sur le projet de plan fédéral de développement du réseau de transport d'électricité et son évaluation stratégique environnementale](#), approuvé le 24 juin 2011.

⁵ La « Transition Juste » doit être entendue comme une transition où le progrès social, la protection de l'environnement et les besoins économiques sont réunis dans un cadre de gouvernance démocratique, au sein duquel les droits au travail et les droits de l'Homme sont respectés et l'égalité des sexes est réalisée.

Les éléments clé de la *Transition Juste* sont :

- des investissements solides dans les technologies et les secteurs économes en ressources et à forte intensité de main-d'œuvre ;
- la recherche et l'évaluation opportune des impacts sociaux et sur l'emploi ;
- le dialogue social et la consultation démocratique des partenaires sociaux et des parties prenantes ;
- la formation et le développement des compétences ;
- la protection sociale.

⁶ [Accord du gouvernement](#), 10 octobre 2014, page 98

Belgique⁷ et dans d'autres pays européens⁸, ont indiqué l'intérêt d'une transition énergétique en termes environnementaux, mais aussi d'emplois, de qualité de vie, d'indépendance énergétique, ... Le Conseil estime que l'objectif principal et essentiel d'une politique de transition énergétique doit être de mener à une société durable, qui garantisse :

- le respect des limites environnementales et la volonté de lutter contre les changements climatiques, selon le principe de responsabilité commune, mais différenciée ;
- la sécurité d'approvisionnement énergétique, tant pour les consommateurs que pour le pays dans son ensemble ;
- une économie performante et porteuse d'emploi ;
- la justice sociale et une transition juste, respectant les cinq piliers de celle-ci : dialogue social, création d'emplois (investissement, R&D, innovation), formation et compétence, respect des droits humains et des droits des travailleurs et une protection sociale concertée et forte.

[9] Le Conseil demande dans ce cadre de promouvoir et donner priorité aux économies d'énergie (en ce compris l'électricité) ; de telles mesures aideront par ailleurs à garantir la sécurité d'approvisionnement⁹. A l'horizon 2030, quatre scénarios sont prévus dans le cadre du projet de plan de développement. Le CFDD constate que les visions « No Progress » et « Slow Progress » sont totalement incompatibles avec une trajectoire qui mènerait la Belgique vers une participation équitable aux efforts climatiques exigés au niveau mondial. En termes de production d'électricité, à l'horizon 2030, le Conseil est d'avis que le développement des énergies renouvelables devra atteindre un niveau comparable à celui décrit dans le scénario « Green revolution ».

[10] Pour le CFDD, le flou qui entoure la définition des trois piliers de la politique énergétique est source d'inaction¹⁰. La sécurité d'approvisionnement devra être définie précisément. La notion de coût abordable ne peut ainsi pas être comprise comme un objectif de faible coût généralisé, mais induire une répartition juste de la charge, qui tienne compte de la capacité des ménages et de la sensibilité aux prix de l'énergie de certains secteurs industriels. La durabilité, quant à elle, ne peut être résumée à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, même si celle-ci en est un élément fondamental. La vision et le pacte énergétiques évoqués plus haut devront impérativement inclure ces précisions.

⁷ Voir par exemple l'étude du Bureau fédéral du Plan, ICEDD et VITO, 2012 : « [Towards 100% renewable energy in Belgium by 2050](#) » ; l'étude Climaact/Vito, 2013, « [Scenarios for a low carbon Belgium by 2050](#) » ; l'étude faite pour l'IWEPS, 2015 : « [Etude prospective : 'Transition énergétique'](#) » ; Minaraad, 2012 : « [Literatuurstudie 100% hernieuwbare energie in Europa tegen 2050](#) »

⁸ Voir par exemple SRU, 2011 : « [Pathways towards a 100% renewable electricity system](#) » ; EREC, 2010 : « [Re-thinking 2050](#) » ; PWC, « [100% renewable energy, A roadmap to 2050 for Europe and North Africa](#) »

⁹ Voir International Energy Agency, 2011, « [Saving electricity in a hurry](#) »

¹⁰ Cfr page 33 du projet de plan : « Dans le cadre de la politique énergétique européenne, le gouvernement vise un approvisionnement énergétique sûr, abordable et durable, et ce, tant pour les entreprises que pour les ménages. »

Gestion de la flexibilité

- [11] Il est nécessaire de disposer d'une étude comprenant une analyse coûts-bénéfices des différentes solutions de flexibilité qui permettent d'intégrer la production variable d'énergie renouvelable dans le réseau (interconnexion, gestion de la demande, fermeture progressive de la capacité non-flexible, stockage). Dans l'évaluation des options qui seront retenues pour gérer la flexibilité, il s'agira de tenir compte de l'ensemble des impacts environnementaux et sociétaux, en ce compris les impacts sur l'emploi.
- [12] Parallèlement à la mise en œuvre de solutions de flexibilité, la transition énergétique devra passer au moins partiellement par un accroissement de la capacité de production d'électricité à partir de gaz naturel, en vue d'équilibrer la production en cas d'intermittence des sources d'énergie renouvelable. Le Plan de développement se base ainsi sur le Plan Wathelet, prévoyant 800 MW de capacité supplémentaire. Ce plan n'étant apparemment plus à l'ordre du jour, le Conseil se demande comment ce besoin sera couvert, et ce dans les conditions de marché actuelles.

Investissements et financement

- [13] Des investissements importants doivent pouvoir être consentis pour permettre la transition énergétique. Les surcoûts sociétaux générés par le flou actuel de la politique énergétique, y compris dans le cadre des investissements dans le réseau de transport d'électricité, sont vraisemblablement conséquents. Il revient par ailleurs à la CREG de se prononcer sur les questions tarifaires. Le CFDD insiste sur le rôle des pouvoirs publics, qui devront répercuter toute hausse des tarifs de transport de manière équitable entre les consommateurs, en tenant compte des capacités des ménages et des risques pour l'industrie intensive en énergie.
- [14] Spécifiquement au raccordement des unités de production onshore, le plan de développement explique le choix à poser, en cas de saturation du réseau, entre l'appel provisoire ou structurel à la flexibilité de la production, d'une part, et le renforcement spécifique du réseau, d'autre part. Il spécifie qu' « Afin de limiter la réalisation de tels renforcements coûteux sans mettre en péril l'objectif d'intégration des sources d'énergie renouvelable, une vision coordonnée des zones de développement prioritaire pour les sources d'énergie renouvelable et le réseau de transport associé est souhaitable ». De manière à ce que puisse être fixé l'ordre de priorité des investissements, le CFDD se rallie à ce constat tout en remarquant que de telles zones n'ont pas encore été définies.
- [15] Le Conseil insiste en particulier pour que soient rapidement assouplies les contraintes aéronautiques (civiles ou militaires), là où c'est réalisable.

PARTIE 2 : Recommandations portant sur le projet de plan de développement et sur son évaluation stratégique environnementale

2.1. Projet de plan de développement du réseau de transport d'électricité

Gouvernance et scénarios

- [16] Le CFDD constate qu'Elia considère comme premier facteur de succès pour la mise en œuvre de son programme une « Vision établie sur le long terme sur laquelle la transition énergétique déjà en cours pourra s'appuyer pour se mettre en place ». Ceci rejoint pleinement les préoccupations exprimées dans la première partie de notre avis.
- [17] Le Conseil déplore que les parties prenantes aient été peu impliquées dans la rédaction du plan de développement, contrairement au processus de participation mis en place pour la rédaction du European Ten Year Network Development Plan par le biais du Network Development Stakeholders Group de ENTSO-E. Cette participation est cruciale, surtout lors de la mise en place des scénarios. La transparence est par ailleurs primordiale dans la mise en place des scénarios et des analyses de sensibilité.
- [18] Etant donné que le paysage énergétique belge contient une série d'incertitudes à l'horizon 2020, entre autres liées à la disponibilité des centrales nucléaires et à la possibilité de gérer la demande en cas de pénurie, le CFDD demande que différentes analyses de sensibilité soient réalisées par Elia et incluses dans la version définitive du plan de développement¹¹. A ce propos, le Conseil demande également des clarifications quant aux hypothèses retenues pour le prix du CO₂, qui est fixé à un niveau très élevé dans le scénario de base pour 2020. Le plan de développement précise en effet que dans le cas d'une diminution de la part du nucléaire, l'impact du prix du CO₂ peut être nettement plus important sur le système énergétique (voir chapitre 4.3.4 du projet de plan de développement).
- [19] Le CFDD s'interroge sur la composante Sources d'Energie Renouvelable (SER) des visions 1 et 2 (« No progress » et « Slow progress »). Ces deux visions n'envisagent aucune évolution de la production à partir de SER après 2020, de sorte que la capacité de production renouvelable est stabilisée entre 2020 et 2030. Le CFDD s'interroge sur cette hypothèse, qui ne semble correspondre à aucun des scénarios existants aux niveaux européen et belge. Il note par ailleurs que des objectifs contraignants ont été adoptés à l'échelle européenne pour 2030, et qu'il paraît inenvisageable qu'ils n'aient aucune répercussion en Belgique. Il note enfin que, malgré une révision à la baisse des ambitions, des trajectoires par filière sont en phase d'adoption au niveau wallon.
- [20] Le CFDD s'interroge également sur l'opportunité de prévoir une actualisation plus fréquente (par exemple, tous les deux ans) du plan de développement, sans pour autant exiger à chaque fois un nouveau plan de développement complet.

¹¹ Elia a déjà réalisé une analyse de sensibilité (concernant la disponibilité de Doel3 et Tihange2), mais celle-ci ne semble pas se trouver dans le plan.

Evolution de la demande

- [21] Les évolutions de la demande sont basées sur le niveau de la demande en 2010. Cette demande a entretemps diminué, et les évolutions présentées ne correspondent dès lors plus à la description des scénarios. Le Conseil s'étonne par ailleurs de la forte augmentation (+0,81%/an) de la demande prévue dans le scénario 4, de même que de l'augmentation de la demande de pointe (+0,48%/an). Ces prévisions n'apparaissent en effet nulle part dans les divers scénarios proposés par le Bureau fédéral du Plan¹² à l'horizon 2030, qui semble estimer que les gains en efficacité énergétique devraient en grande partie annuler les effets d'une augmentation de la demande.
- [22] Le Conseil s'étonne que le potentiel de la *demand response* soit identique (5%) en 2020 et 2030, et soutient l'avis de la CREG à ce propos : « La CREG estime qu'une évolution à la hausse de ces valeurs dans le temps semble plus réaliste et que l'influence de la *demand response* de 10 % sur la demande de pointe semble une ambition réaliste pour 2020. »

Autres remarques et interrogations

- [23] Le document à lui seul permet difficilement de se faire une idée des hypothèses retenues. Le Conseil demande plus de lisibilité dans la version définitive du plan de développement. Il serait par exemple utile de disposer d'un tableau de synthèse permettant de comparer les hypothèses retenues dans les différents scénarios d'Elia, d'ENTSO-E et dans les projections du Bureau fédéral du Plan pour 2030.
- [24] Les aspects les plus techniques du plan de développement ne sont pas abordés dans cet avis, le Conseil renvoyant pour ceux-ci à l'avis 150203-CDC-1399 remis par la CREG¹³ et daté du 3 février 2015, sans se prononcer sur ce dernier.
- [25] Concernant les coûts des investissements et leur répercussions, le document fournit peu d'informations. Il se contente d'affirmer qu'un « cadre réglementaire solide et stable permettra d'envisager les questions de développement du réseau en toute clarté », que tout est mis en œuvre « pour assurer les tarifs les plus justes » et que « La hausse des tarifs [causée par certains investissements] sera compensée par les bénéfices que ces projets apportent aux utilisateurs du réseau (en termes d'accès aux énergies les plus économiques, de fiabilité, de sécurité d'approvisionnement, et d'intégration des sources d'énergie renouvelable) ».
- [26] Le CFDD s'interroge sur la raison pour laquelle il n'y a plus aucune croissance de la cogénération prévue après 2020.
- [27] Le CFDD s'interroge sur la procédure qui sera mise en place en cas de réalisation d'un deuxième corridor (nouvelle zone offshore, atoll), et sur son timing. Il rappelle que l'implication des parties prenantes est souhaitable le plus en amont possible de ce processus.
- [28] Quant au raccordement des unités de production décentralisées onshore, le CFDD

¹² Bureau fédéral du Plan, 2015, « [2030 Climate and Energy Framework for Belgium](#) »

¹³ CREG, 3 février 2015, AVIS(A)150203-CDC-1399 relatif au « [projet de plan de développement 2015-2025 de la S.A. ELIA SYSTEM OPERATOR](#) »

s'interroge sur l'état de la collaboration avec les gestionnaires de réseau de distribution. Il s'interroge également sur le rôle que ces derniers pourraient jouer dans l'équilibrage du réseau.

2.2. Evaluation Stratégique Environnementale

- [29] Les projets et leurs alternatives sont comparés dans l'évaluation stratégique environnementale sur la base des impacts environnementaux et du coût. Ce dernier semble presque toujours prévaloir dans le choix final. Une évaluation stratégique environnementale doit en premier lieu se focaliser sur les impacts environnementaux, indépendamment des coûts financiers, afin de déterminer "la meilleure option d'un point de vue environnemental". Par la suite, sur la base des impacts environnementaux, il faut évaluer si une option plus coûteuse est justifiée. Ceci n'est pas le rôle des auteurs de l'évaluation stratégique environnementale, mais un choix politique. Ce choix doit être fait dans le plan de développement, pas dans l'évaluation stratégique environnementale.
- [30] Le Conseil demande plus de transparence sur la manière dont les arbitrages ont été faits entre les critères financiers et environnementaux.
- [31] La méthodologie sur la base de laquelle les options alternatives ont été sélectionnées n'est pas ailleurs pas claire pour le Conseil, qui plaide pour une implication des parties prenantes dès le début du processus pour aider à déterminer ces alternatives ainsi que pour identifier les différents impacts qui y sont liés.
- [32] Le Conseil se demande ce qu'il adviendra de la recherche d'alternatives dans l'étude d'impact des projets liés à la demande de permis. Cette recherche d'alternatives aura-t-elle encore lieu, étant donné que le choix est déjà fait dans l'évaluation stratégique environnementale ?

Annexe 1. Membres de l'Assemblée générale ayant droit de vote qui ont participé au vote pour cet avis

- La présidente et 1 vice-président :
M. Aelvoet et M. Bienstman
- 2 des 3 représentants des organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement :
S. Leemans et S. Van Dyck M
- Les 3 représentants des organisations non gouvernementales pour la coopération au développement :
B. Gloire, S. Lamotte et V. Rigot
- 3 des 6 représentants des organisations des travailleurs :
Ph. Cornélis, B. De Wel et N. Polat
- 1 des 6 représentants des organisations des employeurs :
V. Biebel
- Les 2 représentants des organisations de jeunesse :
B. Devos et J. Mulamba

Total : 13 des 24 membres ayant voix délibérative

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail « Energie et Climat » s'est réuni le 10 juin (audition Elia / RHDHV), le 30 juin et le 6 juillet 2015 pour préparer cet avis.

Annexe 3. Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis

Membres et leurs représentants

- Olivier BEYS (WWF)
- Philippe CORNELIS (CSC)
- Sara VAN DYCK (BBLV)

Experts des administrations fédérales

- Ludovic MOUFFE (SPF Economie)
- Mundon-Izay NOTI (SPF Mobilité)

Experts (ELIA/RHDHV)

- Guy GEUDEN (RHDHV)
- Fabian GEORGES (ELIA)

- Christian KERREMANS (ELIA)
- Filip LAURYSEN (RHDHV)
- Gert VAN CAUWENBERGH (ELIA)
- Frank WELLENS (ELIA)

Secrétariat

- Marc DEPOORTERE
- Alexis DALL'ASTA
- Fabrice DEHOUX