

Avis sur le projet de Plan de développement du réseau de transport d'électricité 2024-2034 d'Elia et son évaluation stratégique environnementale



- **Demandé par Madame Tinne Van der Straeten, Ministre de l'Energie, dans une lettre datée du 21/11/2022**
 - **Préparé par le groupe de travail « Energie et Climat »**
 - **Approuvé par l'Assemblée générale par procédure écrite le 20 janvier 2023 (voir Annexe 1)**
 - **La langue originale de cet avis est le français**
-

1. Contexte

- [a] Dans une lettre datée du 21/11/2022, la Ministre de l'Energie, Tinne Van der Straeten, a saisi le Conseil d'une demande d'avis sur le projet de Plan de développement 2024-2034 de la S.A. Elia System Operator (Elia) accompagné du rapport d'évaluation stratégique environnementale de ce Plan, 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 et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement.
- [b] Durant la réunion du 8 décembre 2022, Messieurs Vincent Du Four et Maarten Konings (Elia) ont présenté le projet de plan de développement fédéral du réseau de transport 2024-2034, tandis que Madame Ann Himpens (Arcadis) a présenté le rapport d'évaluation stratégique environnementale de ce Plan.
- [c] Cet avis ne s'adresse pas uniquement à Elia. Certains messages sont destinés à Elia, d'autres au gouvernement fédéral, voire aux gouvernements des entités fédérées ; le cas échéant, ceci est précisé dans le texte.

2. Avis

2.1. Urgence climatique, contexte géopolitique

- [1] Le Conseil rappelle que le **défi climatique** est sans conteste l'un des plus importants qui se pose à notre société. Il rappelle à cet égard son avis du 28 octobre 2022¹ en préparation à la Conférence des Nations-Unies sur les changements climatiques (COP27). Accélérer la transition énergétique est l'objectif principal d'une politique énergétique responsable.
- [2] A côté de cette urgence climatique, le **contexte géopolitique** a par ailleurs fortement évolué.
- [3] Le Conseil souligne l'importance de **rendre notre système énergétique résilient** aux différents événements climatiques et géopolitiques actuels et futurs. Il demande que le nouveau Centre Climat fédéral réalise dans un avenir proche une étude sur l'impact des changements climatiques sur le système électrique, en vue de prendre des mesures pour minimiser la vulnérabilité de l'infrastructure électrique.

2.2. Débat sociétal et transparence

- [4] Le Conseil demande aux autorités compétentes de mettre en place une politique énergétique cohérente. Pour cela, il est nécessaire de **créer un vrai débat sociétal** sur les questions cruciales liées la transition énergétique. Il est important de créer une vision qui puisse être portée par l'entièreté de la société, en vue de renforcer le soutien sociétal et l'adhésion de chacun (citoyens, entreprises et acteurs sociétaux) à cette transition.
- [5] Pour que ce débat soit rendu possible, le Conseil estime qu'Elia doit travailler avec une grande **transparence**. Il souligne à ce sujet que les documents soumis pour avis sont trop longs et trop techniques pour faire l'objet d'un réel débat au sein de la société civile. Il estime que l'asymétrie de l'information est trop importante entre les experts d'Elia d'une part, et la société civile et le citoyen d'autre part.
- [6] Le Conseil rappelle sa demande² que « dans le cadre de la campagne de communication prévue dans le projet de Plan soumis pour avis afin d'obtenir une large **acceptation du public**, Elia veille à faire preuve de pédagogie en rendant le Plan compréhensible par le plus grand nombre, notamment via une campagne de vulgarisation. »
- [7] Le Conseil demande qu'à l'avenir, Elia implique plus tôt les membres de la société civile dans le processus de décision, entre autres par le biais du **comité de collaboration** créé par Elia. Cela permettrait à la société civile de contribuer au plan de développement pendant sa rédaction et d'éviter que certaines préoccupations ne soient abordées que pendant la phase de consultation.
- [8] Le Conseil demande qu'Elia réponde aux **questions et commentaires de la CREG**³ en matière de transparence (par exemple sur les analyses coûts-bénéfices, la méthodologie et les résultats des études réalisées, l'étude KARI, etc.)

¹ Avis 2022a12 du 28 octobre 2022 en préparation à la Conférence des Nations-Unies sur les changements climatiques (COP27) : <https://frdo-cfdd.be/fr/avis/12-avis-dinitiative-en-preparation-a-la-conference-des-nations-unies-sur-les-changements-climatiques-cop27/>

² Avis 2018a12 du 21 décembre 2018 sur le projet de Plan de développement du réseau de transport d'électricité 2020-2030 de la S.A. Elia System Operator, §25 : <https://frdo-cfdd.be/fr/avis/12-avis-sur-le-projet-de-plan-de-developpement-du-reseau-de-transport-deelectricite-2020-2030-de-la-s-a-elia-system-operator/>

³ Avis (A)2445 de la CREG relatif au projet de plan de développement 2024-2034 de la S.A. Elia Transmission Belgium, 15 septembre 2022 : <https://www.creg.be/fr/publications/avis-a2445>

2.3. **Appréciation générale du projet de plan de développement**

- [9] Le Conseil est **globalement satisfait** du projet de plan soumis pour avis. Il souligne l'importance d'un tel plan, qui doit répondre au besoin fondamental de rendre la politique énergétique belge sûre et durable. Avec ce plan, Elia ne se contente pas de mettre sur la table un plan pour les dix prochaines années, mais vise à faciliter à long terme la transition énergétique vers une décarbonation totale d'ici 2050.
- [10] Le Conseil demande que les autorités compétentes fassent l'exercice de démontrer le bien-fondé de ce plan pour permettre à la Belgique de rencontrer ses besoins en matière de politique énergétique sûre et durable, afin de créer le **soutien le plus large possible** à ce projet de plan.
- [11] Le Conseil considère que le renforcement du système électrique belge et des interconnexions avec les autres pays est essentiel dans le contexte d'une électrification croissante et de la transition écologique. Le réseau doit être prêt pour la production décentralisée d'électricité issue d'énergies renouvelables. Il rappelle qu'il faut selon lui « adapter les capacités et l'approvisionnement du réseau électrique, dans un contexte d'électrification de la société. Il souligne la nécessité de développer des outils permettant une meilleure flexibilité et une amélioration de l'efficacité énergétique au niveau de la consommation électrique⁴. Il **accueille donc favorablement les lignes générales** proposées par Elia.
- [12] Il est conscient que l'électrification et l'intégration des sources d'énergie renouvelable nécessitent des investissements importants et que ces investissements doivent être consentis pour permettre la transition énergétique. Il demande toutefois aux autorités de contrôle de veiller à ce que seuls **les investissements nécessaires à la transition** vers un approvisionnement neutre en carbone et sûr soient entrepris.
- [13] Le Conseil trouve positif que le projet de plan a été développé en **collaboration avec les pays voisins** dans le cadre d'un processus itératif avec le ENTSO-e (TYNDP 2022⁵). Il s'agit d'une pierre angulaire de la sécurité d'approvisionnement.
- [14] Le Conseil estime que la **demande énergétique** de la Belgique est très importante et qu'il existe encore un grand potentiel pour la réduire grâce à une meilleure efficacité énergétique.⁶ Le Conseil demande que les autorités compétentes et Elia intègrent une politique ambitieuse en termes d'utilisation rationnelle de l'énergie.

2.4. **Intégration de l'éolien offshore et interconnexions**

- [15] Le Conseil est favorable à l'**intégration** du potentiel propre des énergies renouvelables en mer dans le réseau électrique. Il est également en faveur du nécessaire développement et renforcement des connexions nationales qui en découlent.

⁴ Avis 2022a08 du 28 juin 2022 sur le paquet législatif européen « Fit for 55 », §22 : <https://frdo-cfdd.be/fr/avis/avis-sur-le-paquet-legislatif-europeen-fit-for-55/>

⁵ <https://eepublicdownloads.blob.core.windows.net/public-cdn-container/tyndp-documents/TYNDP2022/public/high-level-report.pdf>

⁶ Voir notamment « Technical assistance services to assess the energy savings potentials at national and European level », ICF, European Commission, 2021: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/51bb328-f8b9-11eb-b520-01aa75ed71a1/language-en>

- [16] Le Conseil est conscient que la Belgique dispose d'un potentiel trop faible en matière d'énergies renouvelables pour satisfaire à sa forte demande d'énergie. Les nouvelles **interconnexions** avec des pays jouxtant la mer du nord ayant des profils de vents différents sont donc très importantes. La Grande-Bretagne et le Danemark ont par exemple des profils de vent différents et sont donc complémentaires. Le projet Triton permet de répondre à cet enjeu. Le bon fonctionnement de la réglementation sur le(s) prix européen(s) de l'électricité et sur la sécurité d'approvisionnement est une condition préalable à cet égard.
- [17] Le Conseil souligne que les interconnexions ne doivent pas se faire au détriment des unités de production nationales et des emplois qui y sont liés. À cet égard, il demande aux autorités compétentes un **plan d'équipement interfédéral** qui définisse concrètement quelle source d'énergie peut fournir quelle quantité d'énergie et les investissements nécessaires pour y parvenir, renforçant ainsi la sécurité d'approvisionnement.

2.5. Implications financières

- [18] Le Conseil estime que la justice sociale est essentielle à l'acceptation sociale, et qu'une **répartition équitable des avantages et des coûts** est dès lors nécessaire. En ce sens, il est essentiel d'assurer la transparence et un débat public sur les coûts des infrastructures électriques, sur qui les supporte et à quelle hauteur.
- [19] Il estime par ailleurs que ne pas faire ou **reporter certains investissements a également des impacts importants** dont il faut tenir compte.
- [20] Le projet de plan de développement fédéral d'Elia mentionne que la transition énergétique ne sera réussie que si les trois objectifs suivants sont atteints : un système énergétique fiable, durable et abordable. À cet égard, le Conseil regrette que **l'impact des investissements envisagés sur le prix final de l'électricité** pour les ménages et les entreprises ne soit pas évalué. Le Conseil souhaiterait qu'une évaluation, ne fût-ce qu'approximative, soit présente dans le plan afin de pouvoir évaluer l'ensemble des conséquences des investissements envisagés. Il regrette par ailleurs que la **consultation sur les tarifs**, qui sont étroitement liés à ce plan de développement fédéral, n'ait pas lieu en même temps que la présente consultation publique.
- [21] Le Conseil souligne que les factures doivent rester abordables pour l'ensemble des ménages, y compris les plus précaires. La **lutte contre la précarité énergétique** est un enjeu essentiel dans le cadre d'une transition énergétique juste et a une importance particulière dans le contexte actuel de hausse des prix de l'énergie, de situation géopolitique incertaine et compte tenu de la remarque de la CREG⁷ mentionnant une probable hausse des tarifs de réseau de transport d'électricité en cas d'approbation du plan de développement.
- [22] Le Conseil estime que pour les infrastructures d'Elia à forte intensité de capital, il est important de maintenir les **coûts de financement** aussi bas que possible. Les autorités compétentes devraient y veiller et prendre d'éventuelles initiatives (par exemple, avec le financement à partir d'un instrument financier public via la banque publique Belfius).

⁷ Avis (A)2445 de la CREG relatif au projet de plan de développement 2024-2034 de la S.A. Elia Transmission Belgium, 15 septembre 2022, §67 : <https://www.creg.be/fr/publications/avis-a2445>

[23] Elia dispose d'un **monopole naturel**. Dans ce contexte, le Conseil se demande s'il est souhaitable qu'Elia, en tant que société cotée en bourse, réalise des bénéfices qui sont payés directement par les consommateurs d'électricité belges. À tout le moins, en période de prix élevés de l'énergie et de précarité énergétique croissante, le paiement des dividendes pourrait être suspendu afin de maintenir les tarifs pour les consommateurs aussi bas que possible.

2.6. Aspects socio-économiques

[24] Le Conseil note que l'électrification de l'industrie joue un rôle important dans le plan de développement fédéral. Dans ce contexte, il demande aux autorités compétentes de mettre en place un **plan industriel** qui définisse l'avenir de l'industrie en Belgique, des objectifs contraignants en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'économies d'énergie et d'électrification. Cela permettra à Elia d'avoir une image plus claire et plus sûre des besoins futurs.

[25] Dans plusieurs des scénarios d'Elia, la **gestion de la demande** joue un rôle de plus en plus important (par exemple, avec le Consumer Centric Market Design ou CCMD). Le Conseil demande aux autorités compétentes d'élaborer une stratégie afin que la gestion de la demande n'ait pas d'effets négatifs sur les travailleurs (par exemple, lorsque les entreprises se tournent vers le chômage temporaire) et les citoyens vulnérables (par exemple, parce qu'ils ne disposent pas des ressources financières, des moyens technologiques et des connaissances nécessaires pour gérer leur consommation d'énergie de manière à consommer davantage en période de forte production d'énergie et moins en période de faible production d'énergie). La gestion de la flexibilité peut toucher les utilisateurs vulnérables plus durement que les autres en termes de confort, de finances et de santé.^{8 9}

[26] Dans le contexte de la gestion de la demande, le Conseil estime que les pompes à chaleur sont une technologie intéressante, mais que le prix actuel de l'électricité par rapport aux combustibles fossiles en Belgique défavorise leur déploiement à grande échelle. Il demande aux autorités compétentes de revoir les taxes et les primes sur l'électricité et les combustibles fossiles afin de **promouvoir l'électricité**.

[27] Le Conseil ajoute que tous les bâtiments ne sont pas techniquement en état d'être chauffés par une pompe à chaleur. Il demande donc également aux autorités compétentes de **soutenir les citoyens vulnérables dans la rénovation** de leur habitation afin que les pompes à chaleur deviennent une option pour eux aussi.

[28] Le Conseil estime que le plan de développement doit être ancré dans une perspective de transition juste, notamment en matières **d'emploi et de formations**. En effet, l'exécution des différents projets aura un impact en matière d'emplois directs et indirects et nécessite une main d'œuvre qualifiée.

⁸ Powells, G. & Fell, M. J. Flexibility capital and flexibility justice in smart energy systems. Energy Res. Soc. Sci. 54, 56-59 (2019). <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214629619301185?via%3Dihub>

⁹ Fell, M. J. Just flexibility? Nat. Energy (2019) doi:10.1038/s41560-019-0510-3. <https://www.nature.com/articles/s41560-019-0510-3>

- [29] Le Conseil invite les autorités compétentes à élaborer un plan socialement équitable assorti d'une réglementation garantissant que **l'électrification croissante de la mobilité** entraîne une plus grande flexibilité plutôt qu'une augmentation de la demande d'électricité aux heures de pointe (par exemple, obligation de disposer d'une infrastructure de recharge bidirectionnelle, garantie que les voitures et autres moyens de transport ne sont pas rechargés pendant les périodes de faible production d'énergie renouvelable, etc.)
- [30] Le Conseil demande que, dans le domaine des systèmes de **stockage de l'électricité** (tels que les parcs de batteries), qui seront de plus en plus importants, les autorités compétentes élaborent une stratégie afin de garantir une répartition équitable des avantages (tels que les bénéfices, les dividendes, etc.) et des coûts (tels que les subventions éventuelles).

2.7. Impacts environnementaux

- [31] Le Conseil estime **positive la réduction estimée des émissions de CO₂** (5,5 Mtonnes par an) grâce aux énergies renouvelables, et soutient toute réduction complémentaire au-delà de 2034.
- [32] Il demande néanmoins à Elia de **minimiser les émissions de gaz à effet de serre**, en particulier le gaz SF6 dont les émissions devraient augmenter selon le rapport d'évaluation stratégique environnementale, et de s'inspirer des meilleures pratiques internationales en la matière.
- [32] Le Conseil demande à Elia d'adopter une **stratégie circulaire**, en s'inspirant des meilleures pratiques internationales, afin de minimiser l'utilisation des matériaux.
- [33] Le Conseil demande aux autorités compétentes une **meilleure planification** pour les différents types d'infrastructures (lignes électriques, conduites d'hydrogène, autoroutes, etc.) afin de réduire l'impact sur l'environnement et d'accroître le soutien du public, notamment en concentrant ces infrastructures autant que possible au même endroit.
- [35] Le Conseil soutient en priorité l'optimisation et le renforcement des **corridors de transport d'électricité existants** afin de minimiser l'utilisation d'espace supplémentaire.
- [36] Le Conseil estime que les impacts environnementaux de **l'île énergétique** de la zone Princesse Elisabeth - un des piliers du plan - devraient être étudiés plus en profondeur. La construction de l'île offre la possibilité de créer et de restaurer des habitats grâce à une "conception intégrant la nature". Pour réaliser ce potentiel, le Conseil demande aux autorités compétentes de mettre en place une politique énergétique et environnementale intégrée pour la partie belge de la mer du Nord. Le Conseil s'interroge par ailleurs sur les alternatives existantes, leurs avantages et inconvénients. Il demande également si d'autres îles énergétiques sont en projet, et dans ce cas, comment la protection de l'environnement y sera garantie.

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

| Groupe de membres | Vote POUR | Vote CONTRE | ABSTENTION | TOTAL |
|--|-----------|-------------|------------|-------|
| Président et vice-présidents | | | | |
| Vanessa Biebel | | - | | |
| Arnaud Collignon | + | | | |
| Bart Vannetelbosch | + | | | |
| <i>Total sur 4 ayant droit de vote</i> | 2 | 1 | 0 | 3 |
| ONG pour la protection de l'environnement | | | | |
| Benjamin Clarysse | + | | | |
| Tycho Van Hauwaert | + | | | |
| <i>Total sur 3 ayant droit de vote</i> | 2 | 0 | 0 | 2 |
| ONG pour la coopération au développement | | | | |
| Kiki Berkers | + | | | |
| Alba Saray Pérez Terán | + | | | |
| Nicolas Van Nuffel | + | | | |
| <i>Total sur 3 ayant droit de vote</i> | 3 | 0 | 0 | 3 |
| Organisations de travailleurs | | | | |
| Giuseppina Desimone | + | | | |
| François Sana | + | | | |
| Thomas Vael | + | | | |
| Hadrien Vanoverbeke | + | | | |
| <i>Total sur 6 ayant droit de vote</i> | 4 | 0 | 0 | 4 |
| Organisations patronales | | | | |
| Ineke De Bisschop | | - | | |
| Diane Schoohoven | | - | | |
| Françoise Van Tiggelen | | - | | |
| Piet Vanden Abeele | | - | | |
| <i>Total sur 6 ayant droit de vote</i> | 0 | 4 | 0 | 4 |
| Organisations de jeunesse | | | | |
| <i>Total sur 2 ayant droit de vote</i> | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL des votes sur 24 membres ayant le droit de vote | 11 | 5 | 0 | 16 |

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe projet « Energie et Climat » s'est réuni le 8 décembre 2022 et le 10 janvier 2023 pour préparer cet avis.

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

Présidence

- Marc DEPOORTERE (Directeur CFDD)

Membres et leurs représentants

- Almut BONHAGE (BBLV)
- Jacques DE GERLACHE (GREENFACTS)
- Sacha DIERCKX (ABVV)
- Bert STEVENS (BV-OECO)
- Thomas VAEL (ACV)
- Hadrien VANOVERBEKE (CGSLB)

Experts auditionnés

- Vincent DU FOUR (ELIA)
- Ann HIMPENS (ARCADIS)
- Maarten KONINGS (ELIA)

Secrétariat

- Fabrice DEHOUX