

Bruxelles, le 12 septembre 2001

**AVIS SUR LE DOCUMENT DE TRAVAIL PREPARATOIRE AU PLAN  
INDICATIF DECENNAL D'APPROVISIONNEMENT EN GAZ NATUREL  
DE LA BELGIQUE rédigé par la CREG**

La loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché du gaz et au statut fiscal des producteurs d'électricité ajoute, en son article 14, un nouvel article 15/13 à la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations:

“Art. 15/13. § 1<sup>er</sup>. La Commission (à savoir la Commission de régulation de l'électricité et du gaz, la CREG) établit un plan indicatif d'approvisionnement en gaz naturel en collaboration avec l'Administration de l'Energie du Ministère fédéral des Affaires économiques et après consultation des organisations représentatives des entreprises de gaz, du Bureau fédéral du Plan, du Comité de Contrôle, de la Commission interdépartementale du développement durable et des gouvernements de région. Ce plan est soumis à l'approbation du ministre (ministre fédéral qui a l'énergie dans ses attributions).

Le plan indicatif est un plan décennal; il est actualisé tous les trois ans pour les dix années suivantes, et chaque fois que des développements imprévus du marché le nécessitent, selon la procédure prévue au premier alinéa. Il est établi pour la première fois dans les douze mois de l'entrée en vigueur du présent article.

§ 2. Le plan indicatif contient les éléments suivants :

- 1° l'estimation de l'évolution de la demande de gaz naturel à moyen et long terme;
- 2° les orientations en matière de diversification des sources d'approvisionnement et l'identification des besoins nouveaux d'approvisionnement en gaz naturel;
- 3° un programme d'investissements en vue du maintien et du développement de l'infrastructure de transport et de stockage;
- 4° les critères et mesures relatifs à la sécurité d'approvisionnement. »

Le 13 juillet 2001, la CREG a transmis au secrétariat de la Commission interdépartementale du développement durable, ci-après dénommée la CIDD, une copie d'un document de travail préparatoire au Plan indicatif décennal susmentionné en requérant la formulation d'un avis “dans les meilleurs délais et au plus tard pour le 5 septembre 2001”.

## **Considérations préliminaires**

Dans une introduction au document de travail, la CREG souligne que:

- Le délai légal imparti pour rédiger le plan décennal est court,
- Le document de travail préparatoire au Plan indicatif d'approvisionnement en gaz naturel a été rédigé, conformément aux dispositions légales, trois mois avant le Programme indicatif des moyens de production d'électricité, ce qui est loin d'être idéal compte tenu du lien existant entre les deux documents,
- Le document peut avoir souffert des circonstances difficiles dans lesquelles il a été élaboré (voir p.6 du document de travail).

La CIDD souhaite faire observer que la formulation de son premier avis sur le projet de plan décennal d'approvisionnement en gaz naturel n'a pas été une de ses missions les plus aisées. C'est en effet la première fois qu'elle rédige un avis dans cette matière, qui est relativement neuve pour elle, mais le délai imparti pour ce faire était concomitant à la "traditionnelle" période de vacances. Or, celle-ci était déjà fort occupée par les préparatifs urgents en vue de la présidence belge de l'Union européenne.

"L'avis obligatoire" de la CIDD, fixé par la loi, soulève un certain nombre de questions, qui ont déjà été posées, sur les moyens dont disposent la CIDD et ses membres pour mener à bien son/leur mandat.

Dans ce contexte, la CIDD se limitera donc à formuler des remarques générales trouvant leur fondement dans le Plan fédéral de développement durable (PFDD), approuvé par le Conseil des ministres du 22 juillet 2000. Elle souhaite ainsi contribuer au développement du processus de planification indicative, tel que lancé dans le document de travail.

## **L'AVIS**

### **1. Cadre général du Plan décennal**

La loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché du gaz et au statut fiscal des producteurs d'électricité, ci-après dénommée la Loi, est une loi relativement nouvelle qui s'inscrit dans le cadre du processus européen évolutif de libéralisation du marché intérieur du gaz naturel. La Loi esquisse, sur base de la directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 concernant des règles communes pour un marché intérieur du gaz naturel, un nouveau cadre de fonctionnement pour le marché belge du gaz naturel.

Ce cadre englobe notamment la création d'une instance autonome de régulation et de contrôle, soit la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (ci-après dénommée la CREG), la suppression de l'ancien monopole de Distrigas et un calendrier de libéralisation.

En même temps, la Loi annonce la concrétisation des obligations de service public. Sur base de l'article 3, §2 de la directive 98/30, les Etats membres peuvent imposer des obligations de service public aux entreprises de gaz. Ces obligations peuvent avoir trait à 'la sécurité qui comprend tant la sécurité d'approvisionnement que la régularité, la qualité et le prix des fournitures ainsi que la protection de l'environnement'. En plus, la directive (article 9, §2) permet aux Etats membres d'obliger des entreprises, éventuellement sur base d'une régulation tarifaire, à fournir certains acheteurs.

La CIDD estime que le document de travail présente certaines faiblesses pour ce qui est de la concrétisation à donner, dans le cadre de la directive et de la loi:

1. à l'action des différents acteurs du marché (entreprises privées, gouvernements fédéral et régionaux et la Commission en tant qu'instance autonome de régulation et de contrôle) et
2. aux aspects divers pouvant éventuellement faire partie des obligations de service public. C'est ce

que l'on en déduit de la manière - pas toujours cohérente - dont il est fait référence aux aspects environnementaux et à l'absence totale de considérations sociales.

En témoignage: la description très incomplète du cadre politique dans la partie '*Stratégie des pouvoirs publics*'. Ainsi, dans le cadre des compétences fédérales (voir page 17), il n'est fait référence ni au Plan fédéral de développement durable, ni au Plan national climatique en préparation, ni aux décisions prises par le gouvernement fédéral en la matière. La description du contexte international, qui constitue le cadre élargi de la politique belge de développement durable et donc de l'énergie, laisse beaucoup à désirer. Il en va de même pour la politique européenne et régionale.

La CIDD s'inquiète de la description imparfaite du cadre politique dans lequel s'inscrivent le plan indicatif et la politique d'approvisionnement en gaz en général. Dès lors, elle se demande dans quelle mesure le plan indicatif d'approvisionnement en gaz cadre avec les objectifs de la politique belge de DD et de changements climatiques.

La CIDD plaide dès lors pour que l'on prête, au cours des prochains mois, une attention prioritaire à la clarification de ces aspects de la Loi et à l'organisation du marché. La Commission souhaite également que, comme défini à l'article 13 de la Loi, et partant, au nouvel article 15/11 de la loi du 12 avril 1965, l'on s'attache à élaborer l'arrêté royal (délibéré en conseil des ministres après avis de la CREG) permettant d'imposer aux titulaires d'une autorisation de transport et/ou de fourniture des obligations de service public. La concrétisation de cette notion contribuerait certainement à la clarification des éléments dont il y a lieu de tenir compte dans le plan décennal. La Loi stipule très clairement que la CREG est chargée du contrôle et de l'évaluation de la mise en œuvre des obligations de service public, ce qui pourrait constituer un des points d'un plan décennal.

Enfin, le document de travail présente très peu de décisions ou de recommandations concrètes et tout aussi peu de procédures pour le suivi de la mise en œuvre des dispositions du plan. Dans le cadre d'une approbation par le secrétaire d'Etat à l'Energie et au DD et du suivi de sa mise en œuvre par la CREG, elles s'avèreraient pourtant utiles en vue d'entreprendre des actions en cas de non exécution, de suggérer des actions auprès du gouvernement ou d'ajuster le plan lors de son actualisation triennale.

## **2. L'évolution de la demande**

En ce qui concerne l'évolution de la demande esquissée par la CREG, la CIDD souhaite souligner l'absence de variantes. Comme la CREG le fait elle-même observer, l'évolution supposée de la demande ne tient pas compte du programme indicatif décennal des moyens de production d'électricité qui doit encore être élaboré, alors que celui-ci constitue un élément non-négligeable.

Le document de travail ne présente qu'un scénario de référence. Ce scénario (p. 26 du document de travail) "fait abstraction (...) de quelques tendances susceptibles toutefois d'exercer une forte influence sur la demande de gaz naturel". Dans la note en bas de page 46, il est expliqué qu'il s'agit bien d'un scénario à 'politique inchangée' et il est annoncé que le Plan même tiendra compte de « certaines mesures politiques, par exemple dans le cadre de l'effet de serre ».

Evidemment, il est souhaitable que le plan définitif tienne compte de la politique climatique. Si l'on attend de la CIDD un avis sérieux sur le fond, celle-ci devra pouvoir évaluer les effets du plan sur un développement durable du secteur de l'énergie et les émissions de gaz à effet de serre. Il conviendra donc de lui communiquer au préalable ces scénarios politiques.

Enfin, le scénario de référence présente peut-être une incohérence interne puisque, dans la partie sur la production d'électricité, on part « des effets conjugués d'une politique volontariste (Accord de Kyoto, certificats verts pour la production d'électricité (...)) » pour évaluer les sources d'énergie renouvelables et alternatives (p. 40).

### *2.1. Part du gaz naturel dans le marché de l'énergie post-Kyoto*

L'annexe du Chapitre II (p. 133) évalue de l'effet d'un certain nombre de mesures sur l'évolution de la demande en gaz naturel.

Curieusement, il est fait référence (avec raison) à un autre endroit du texte au caractère moins nocif du gaz naturel pour l'environnement alors que dans cette analyse, il est question d'une 'solidarité' avec les autres combustibles fossiles et le Protocole de Kyoto et que la limitation des émissions de gaz à effet de serre qui en résulte est jugée « a priori » comme défavorable. De même, le *Demand Side Management* dans le secteur de l'électricité n'est pas considéré comme une possibilité d'augmenter la part relative du gaz naturel dans la consommation d'énergie primaire.

Evidemment, la pénétration accrue de la cogénération et des turbines gaz-vapeur (TGV) est positive, tout comme le démantèlement des centrales au charbon. Ces évolutions seraient certainement renforcées par les limitations que le Protocole de Kyoto imposerait à l'ensemble du marché de l'énergie.

La promotion de sources d'énergie renouvelables est également vue comme une menace. Pourtant, Eurogas, l'Union européenne de l'industrie du gaz naturel, préconise dans le cadre de la politique climatique<sup>1</sup>, le développement de systèmes énergétiques hybrides. D'autres mesures sont également jugées comme négatives dans le document de travail alors qu'elles sont recommandées par Eurogas : la stimulation d'une efficacité énergétique supérieure, y compris la promotion de la R&D en matière de nouvelles technologies à haute efficacité énergétique. On ne peut d'ailleurs tout à fait identifier dans quelle mesure ces appréciations des mesures ont eu une influence sur les calculs de modèle pour l'évaluation de la demande dans le Chapitre IV. On peut donc soutenir la réflexion que le Plan considère le Protocole de Kyoto trop comme une contrainte et trop peu comme une opportunité pour la filière du gaz naturel.

## 2.2. Emissions de CH<sub>4</sub>

Les émissions de CH<sub>4</sub> provoquées par des fuites lors du transport et de la distribution de gaz naturel représentent 8 % de l'ensemble des émissions de CH<sub>4</sub> (en 1999 40,42 Gg sur 523,10 Gg). Les émissions totales de CH<sub>4</sub> constituent environ 7,5 % de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre (en 1999 10.985,08 Gg équivalents CO<sub>2</sub> sur un total de 145.644,45 Gg équivalents CO<sub>2</sub>). Les fuites dont question ne contribuent donc qu'à hauteur de 0,6% aux émissions de gaz à effet de serre en Belgique.

Le document de travail se réfère au programme d'actions environnementales de Distrigas de 2000 (voir p. 125 Projet 21 – Environnement) qui entre autres vise une diminution des émissions de CH<sub>4</sub>. Il s'agit d'une initiative louable. Toutefois, avant que la CIDD puisse s'exprimer sur la suffisance des actions, le plan indicatif devra aborder non seulement les efforts d'investissement à fournir dans le cadre du programme mais préciser aussi des obligations de résultat en termes de réduction de fuites. C'est nécessaire pour l'évaluation de la mise en œuvre du plan, notamment en fonction de l'actualisation triennale prévue dans la Loi.

La CIDD souhaite qu'il soit tenu compte à l'avenir de scénarios alternatifs basés sur une politique plus volontariste, tel que prévu dans le Plan fédéral de développement durable (PFDD) ou dans le Plan national climatique qui doit encore être élaboré. L'interprétation selon laquelle l'objectif politique du PFDD en matière de gestion de la consommation finale d'énergie ne porterait que sur la consommation des particuliers et des administrations publiques n'est pas correcte : la partie '*Plan d'action des Actions énergie – transports – ozone et changements climatiques*' du PFDD mentionne comme objectif stratégique une baisse de la consommation d'énergie en Belgique de l'ordre de 7,5 % à l'horizon 2010 en comparaison avec 1990, sans limiter cet objectif aux particuliers et au secteur public (§ 371).

## 3. La diversification des sources d'approvisionnement

---

<sup>1</sup> EUROGAS (s.d.) *Natural gas and climate change : policy the European gas industry's view* (brochure) et EUROGAS (s.d.) *The gas industry and sustainable development* (brochure).

La CIDD constate que l'analyse au sein du document de travail ne fait pas mention d'une évolution possible de la demande mondiale, dont les composantes sont toutefois susceptibles de se modifier de façon radicale au cours des prochaines années.

De même, on n'y retrouve pas de réflexions générales à long terme sur l'éventuelle pénurie et le tarissement du gaz naturel comme matière première non-renouvelable.

#### **4. Le programme d'investissement**

Les éléments décrits par la CREG dans cette rubrique restent très informels, ce qui est attribuable, selon la Commission, au manque de clarté sur le cadre de la loi et le rôle des acteurs concernés.

Il semble souhaitable d'accorder l'attention nécessaire à la poursuite du développement de l'infrastructure mais aussi à la rénovation régulière de l'infrastructure existante pour éviter que le réseau ne présente trop vite des signes de vieillissement ou des fuites.

#### **5. La continuité de l'approvisionnement**

Il s'agit, dans le document de travail en tout cas, du seul point explicitement prévu dans la Loi qui ne soit pas traité de manière distincte dans le texte. Plusieurs éléments sont traités ici et là dans le texte. A l'avenir, il serait souhaitable de les aborder dans un chapitre distinct. En effet, le regroupement et la structuration de ces éléments renforceront la cohérence du texte.

### **CONCLUSION**

De manière générale, la CIDD considère le présent document de travail comme une première contribution valable à la concrétisation du nouveau cadre au sein duquel le marché libéralisé du gaz naturel se développera en Belgique. La CIDD espère également qu'à l'avenir, à l'occasion des actualisations prévues, les plans décennaux se mueront en un cadre élargi au sein duquel on accordera l'attention nécessaire à l'intégration d'éléments institutionnels, sociaux et écologiques dans l'approche actuelle qui est davantage technico-économique.

Concrètement, la CIDD souhaite attirer l'attention sur les éléments suivants :

- L'environnement et la consommation durable d'énergie axée sur une réduction d'émissions de gaz à effet de serre, doivent jouer un rôle à part entière dans les futurs plans indicatifs;

- Le document de travail est incomplet (ce qu'il reconnaît lui-même) notamment dans le domaine de la prospective. Toutefois, il est précisé qu'il sera complété par des scénarios qui tiennent compte de la future politique climatique. Aujourd'hui, la CIDD ne peut que souligner le besoin et l'importance de tels scénarios alternatifs ;

- Tel qu'il est indiqué dans le document de travail, la demande en gaz sera très probablement sensiblement influencée par l'évolution de la production d'électricité. La CREG ne finalisera le plan indicatif pour le secteur de l'électricité qu'au début 2002. La CIDD signale qu'à cette occasion il conviendra d'établir un lien cohérent avec le 'plan indicatif de l'approvisionnement en gaz naturel' qui devra éventuellement être adapté.

De manière générale, il convient d'apporter des clarifications quant à la mise en œuvre concrète de la législation notamment pour les points suivants :

- le statut du présent avis, point qui concerne directement la CIDD. La Loi ne prévoit pas que la CIDD formule un avis en tant que tel sur le plan indicatif mais stipule que le plan indicatif est rédigé par la CREG *après consultation de la CIDD*.

- la mise en œuvre du plan : il est très important à ce niveau que le plan décrive des actions concrètes et qu'une procédure soit développée pour évaluer et ajuster le plan.

Secrétariat CIDD

---

Avenue des Arts, 47-49 - 1000 Bruxelles

Tél. 02/507.73.11

Fax: 02/507.73.73