

Bruxelles, le 6 février 2002

**Avis de la Commission interdépartementale du
développement durable sur le document de travail
préparatoire au**

**PROGRAMME INDICATIF 2002 – 2011 DES MOYENS DE
PRODUCTION D' ELECTRICITÉ**

élaboré par la CREG

L'article 3 de la loi du 29 avril 1999 relatif à l'organisation du marché de l'électricité, ci-après dénommée la Loi, stipule que :

"Art. 3 - § 1. La Commission (de régulation de l'électricité et du gaz, ci-après dénommée la CREG) établit un programme indicatif des moyens de production d'électricité en collaboration avec l'administration de l'Energie du ministère fédéral des Affaires économiques et après consultation du gestionnaire du réseau, du Bureau fédéral du Plan, du Comité de contrôle, de la Commission interdépartementale du développement durable et des gouvernements de région. Le programme indicatif est soumis à l'approbation du ministre (fédéral qui à l'Energie dans ses attributions).

Le programme indicatif est un programme décennal; il est adapté tous les trois ans pour les dix années suivantes, selon la procédure prévue au premier alinéa. ...

§ 2. Le programme indicatif contient les éléments suivants:

- 1° il procède à une estimation de l'évolution de la demande d'électricité à moyen et long terme et identifie les besoins en moyens de production qui en résultent;
- 2° il définit les orientations en matière de choix des sources primaires en veillant à assurer une diversification appropriée des combustibles, à promouvoir

l'utilisation des sources d'énergie renouvelables et à intégrer les contraintes environnementales définies par les régions;

- 3° il définit la nature des filières de production à privilégier en veillant à promouvoir les technologies à faible émission de gaz à effet de serre;
- 4° il évalue le besoin d'obligation de service public dans le domaine de la production ainsi que l'efficacité et le coût de ces obligations.

§ 3. ...

Le 15 janvier 2002, la CREG a envoyé au secrétariat de la Commission interdépartementale du développement durable, ci-après dénommée la CIDD, copie du document de travail préparatoire au programme indicatif décennal susmentionné en requérant la formulation d'un avis pour le 6 février 2002 au plus tard.

CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES

Avant de nous pencher sur le fond du document de travail, la CIDD souhaite formuler quelques observations sur le statut ambigu de la procédure de consultation, telle que prévue dans la Loi.

La CIDD attache beaucoup d'importance à la composante participative d'une politique de développement durable dont une des pierres angulaires est la prise en compte de différents points de vue pour la prise de décision. Pour que ce processus soit efficace, le cadre dans lequel cette consultation s'inscrit doit être clairement défini.

Dans son avis sur le document préparatoire au Plan indicatif décennal d'approvisionnement en gaz naturel en Belgique, ci-après dénommé l'avis CIDD dans le domaine du gaz, qui a été transmis le 12 septembre 2001, la CIDD précise dans sa conclusion que « 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 Commission n'a reçu aucune réaction officielle sur le contenu de l'avis précité alors que le nombre d'institutions à consulter est limité. Elle se pose dès lors de sérieuses questions quant à l'importance qu'accordent les responsables de la Loi à cette consultation. Le fait que plusieurs remarques doivent être réitérées dans le présent avis est tout aussi parlant.

Une autre remarque qui a déjà été formulée dans l'avis de la CIDD dans le domaine du gaz concerne le délai imparti pour émettre un avis. La CIDD étant une Commission interdépartementale, il ne lui est pas aisé de finaliser un avis en 3 semaines, ce qui implique pour elle d'informer tous ses membres, recevoir et rassembler leurs réactions, rédiger un avis qui satisfasse tout le monde et le traduire vers le français et/ou le néerlandais. Cette fois encore, il ne nous a pas été possible de

fournir deux versions complètes de l'avis en français et néerlandais. C'est pourquoi il est rédigé partiellement en français et en néerlandais.

L'AVIS

1. Le cadre général

La CIDD considère le document préparatoire comme faisant partie intégrante du nouveau cadre organisationnel du marché de l'électricité au sein du processus européen évolutif de libéralisation du marché de l'énergie. Ce document contribue assurément à la concrétisation de la loi et renferme, compte tenu du délai court dans lequel il a été rédigé et de son caractère novateur, une foule d'informations utiles.

Comme elle l'a déjà souligné dans son avis dans le domaine du gaz, la CIDD estime toutefois que le document de travail présente certaines faiblesses pour ce qui est de la concrétisation à donner, dans le cadre de la Loi, à l'action des différents acteurs du marché (entreprises privées, gouvernements fédéral et régionaux, et la Commission elle-même en tant qu'instance autonome de contrôle et de régulation). Il est pourtant essentiel de développer une telle vision pour donner une orientation aux informations collectées et tirer des conclusions claires et utiles.

Dans ce contexte, l'on notera surtout, comme dans le document de travail préparatoire au plan d'approvisionnement en gaz naturel, que la description donnée du cadre politique est très incomplète. S'agissant des compétences fédérales, il n'est nullement fait référence au Plan fédéral de développement durable et au Plan national sur le climat. Il en va de même pour la politique européenne et régionale (exemples : Vlaams Klimaatplan, Plan Air de la Région wallonne, Plan Air de la Région Bruxelles-Capitale, accords sectoriels, etc.).

La CIDD s'inquiète de la description imparfaite du cadre politique dans lequel s'inscrit le programme indicatif. Dès lors, elle se demande dans quelle mesure le programme cadre avec le contexte politique belge en matière d'énergie, de changements climatiques et de développement durable en général.

De même, le document ne contient aucun accent social. La CIDD se voit donc contrainte de rappeler le premier élément de ses conclusions dans l'avis dans le

domaine du gaz. Elle dit espérer «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».

2. Le cadre politique

Le document de travail mentionne les objectifs du Protocole de Kyoto comme un "scénario" parmi d'autres, comme une "option" par rapport à laquelle les autorités belges n'auraient pas encore pris de décision ferme et contraignante. Or, la Belgique s'est bien engagée à atteindre les objectifs qui lui sont assignés par le Protocole de Kyoto puisque le Conseil des Ministres et les différents gouvernements régionaux ont pris l'engagement de ratifier le Protocole avant le Sommet de la Terre qui se tiendra à Johannesburg en septembre 2002, et que la ratification a été approuvée par le Parlement fédéral et par le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Au niveau européen également, lors des Conseils de Göteborg et de Laeken, les ministres ont pris l'engagement de mettre en œuvre le Protocole de Kyoto. Il nous semble donc que le Programme de la CREG devrait présenter le Protocole et la réduction des émissions de gaz à effet de serre comme un objectif à atteindre plutôt que comme un scénario optionnel, technique et politique.

Dans le même ordre d'idée, mais en ce qui concerne les énergies renouvelables, le Programme mentionne à plusieurs endroits le "projet" de directive sur les sources d'énergie renouvelables (SER) alors que celle-ci a été publiée au Journal Officiel le 27 Octobre 2001 et n'est donc plus au stade de "projet". Au contraire, étant donné l'entrée en vigueur de cette directive, il faut maintenant que la Belgique s'y conforme et prenne les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour le 27 octobre 2003 au plus tard, ce qui n'est pas mentionné dans le Programme de la CREG. La directive fixe pour la Belgique un objectif de 6% de SER d'ici 2010.

La même remarque vaut pour les émissions de SO₂ et de NO_x. Le document de travail mentionne à tort à la page 26 « qu'aucune limite à moyen et long termes n'est

à ce jour disponible pour les émissions de NO_x et de SO₂ ». La CIDD renvoie à ce sujet aux dispositions suivantes :

- la directive 2001/80/EC du Parlement européen et du Conseil relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion;
- la directive 2001/81/EC du Parlement européen et du Conseil fixant des plafonds d'émissions nationaux pour certains polluants atmosphériques;
- les limites d'émission au niveau des régions par type de combustible et catégorie de puissance installée (p.e. VLAREM en Flandre).

3. Scénarios

D'après le document de travail, le programme indicatif devrait même remplir deux fonctions:

- « Constituer pour les autorités un outil d'aide au développement de leurs politiques énergétiques;
- Fournir un cadre de référence aux acteurs du marché désireux d'investir en moyens de production ». (document de travail p. 7)

L'approche basée sur une pluralité de scénarios est à cet égard très importante. Elle illustre clairement le large éventail d'évolutions possibles. Toutefois, les scénarios retenus restent incomplets. Ils n'intègrent pas la place du marché de l'électricité dans le contexte global des émissions et de l'énergie. Les prix sont considérés comme exogènes alors qu'ils peuvent être/seront clairement influencés par la politique. Les conséquences économiques et sociales de certains scénarios, par exemple l'introduction d'une taxe CO₂, ne sont pas abordées. Les scénarios sont simplement décrits les uns après les autres avec une appréciation implicite par l'utilisation des termes « scénario de base ou de référence ».

Partant des remarques susmentionnées relatives à l'engagement de la Belgique à respecter le Protocole de Kyoto et à l'obligation d'appliquer la directive européenne sur la promotion de l'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables, la CIDD plaide pour une nouvelle classification des scénarios.

Elle estime que les scénarios de base, présentés dans le document de travail, devraient être rebaptisés « scénarios à politique constante », lesquels s'écartent néanmoins des intentions politiques de tous les pouvoirs concernés. Si l'on se base sur ces intentions et sur les engagements pris par la Belgique, les scénarios de Kyoto K1, K2 et K4 devraient constituer les scénarios de référence. Quant aux scénarios K5 et K6, ils renvoient à la période post-Kyoto et partent d'une politique plus ambitieuse que les engagements actuels pris dans le cadre du Protocole.

La CIDD soutient le caractère volontariste de la variante Kyoto/variante de maîtrise de la demande en électricité, telle que développée dans la partie 4.4.1 du document. Elle souscrit tout à fait à la nécessité, d'une part, de mener une politique active d'encouragement à l'utilisation rationnelle de l'énergie, et d'autre part, de préciser des objectifs chiffrés réalistes tout en y associant un programme d'action, tel que souligné dans la synthèse et les conclusions du document. Ces scénarios exigent une politique allant dans la direction décrite dans le chapitre Energie du Plan fédéral de développement durable 2000-2004.

Les scénarios établis par STEM sont peu documentés, mais pourraient être le résultat d'une politique plus ambitieuse que la simple adaptation de la demande. La gestion de la demande basée sur des stratégies de transformation telles que celles décrites sous les vocables, "stratégie de la suffisance (sufficiency)", "facteur 4", voire "facteur 10", pourrait aboutir à une réalisation des scénarios décrits par STEM. Il serait utile à l'avenir que la CREG explore plus avant ces scénarios et qu'ils reçoivent dans le document autant d'attention que les autres.

4. Kyoto

Les références aux engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto sont très fragmentées. La description d'une image globale de la période 1990-2008/2012 et d'un cadre économique général faisant défaut, il est difficile de situer les résultats en termes d'émissions des différents scénarios. C'est principalement la description du cadre international qui s'avère très insuffisante puisqu'elle se limite aux scénarios d'importation. Par conséquent, les émissions de CO₂ dans le scénario de référence B3

avec importations élevées sont proches de celles du scénario K1 caractérisé par un niveau bas d'importations. A la lecture du document de travail, on a le sentiment que le scénario Kyoto idéal consisterait à importer toute l'électricité nécessaire, ce qui réduirait de façon drastique les émissions du secteur. En outre, le document ne traite à aucun endroit des discussions actuellement menées sur les échanges internationaux de droits d'émission.

Suite aux accords de Marrakech de novembre 2001 et à l'intention exprimée par de nombreux pays industrialisés de ratifier le Protocole de Kyoto, il est fort probable que des échanges internationaux de droits d'émission se mettent en place d'ici 2007 et, qu'au préalable, des échanges européens s'organisent d'ici 2005 (voir le projet de directive "Emission Trading"). Cette situation devrait être signalée et, si possible, envisagée au niveau des scénarios étudiés.

Il n'est pas exclu qu'à moyen terme les échanges d'émission constituent, au sein de certains secteurs, un appendice des échanges internationaux, les possibilités d'importation étant alors liées au transfert de droits d'émission (financé ou non par une taxe CO₂).

En ce qui concerne les émissions de CO₂, la capture du CO₂ évoquée dans le document est présentée comme une solution possible à l'effet de serre dû aux rejets de CO₂ par les centrales. Ce point de vue est litigieux. En effet, le CO₂ capturé doit ensuite être stocké. Les solutions souvent envisagées sont le stockage dans des nappes d'eau souterraines et captives. Ce CO₂ stocké rejoindra progressivement l'atmosphère par migration à travers les roches ou par rupture plus brutale (accidentelle ou non) des roches. Pour ces deux raisons, le CO₂ capturé des fumées migrera avec un délai plus ou moins long dans l'atmosphère. La capture du CO₂ ne devrait donc pas apparaître comme une solution au problème de l'effet de serre.

5. La diversification

La CIDD comprend que, du point de vue de la diversification, la CREG ne souhaite pas abandonner totalement l'option du charbon et plaide pour le maintien d'un

certain savoir-faire technologique en Belgique. Dans une perspective internationale aussi, la CIDD souscrit à la nécessité de stimuler, soutenir activement les développements technologiques susceptibles de réduire sensiblement les émissions polluantes générées par le charbon. En effet, certains pays en développement exportent le charbon et celui-ci y représente parfois le principal combustible. Toutefois, la technologie nécessaire pour réduire les émissions polluantes n'est actuellement pas disponible et, comme le document le précise, pendant la période décennale examinée, le charbon n'est d'un point de vue économique pas un candidat intéressant en matière de diversification dès lors qu'une taxe CO₂ est appliquée.

En partant du principe que toute référence n'est pas le fruit du hasard, la CIDD s'interroge sur le renvoi dans la partie 6.1 au point de vue de la Commission AMPERE, laquelle souhaite maintenir l'option nucléaire ouverte. Ce renvoi qui ne présente pas de lien direct avec la problématique de la sécurité d'approvisionnement en uranium pendant la durée du programme indicatif ne peut être considéré que comme un soutien implicite de la position de la Commission AMPERE et mériterait, si c'est bien le cas, d'être développé plus avant et argumenté de manière à permettre un débat contradictoire (Cf. Paragraphe 386 du Plan fédéral développement durable, PFDD).

Dans la partie 12.3 relative à la diversification, il est tout à coup question « d'une politique de développement durable de l'énergie ». La CIDD se demande ce que recouvre précisément ce concept. Renvoie-t-il à une politique énergétique menée dans le cadre d'une stratégie de développement durable et satisfait-il, le cas échéant, aux critères suivants : vision à long terme, équité mondiale, intégration des composantes économiques, sociales et écologiques, application du principe de précaution, politique participative (Cf. PFDD) ? Ou renvoie-t-il à la sécurité de production d'énergie à long terme ?

6. Obligations de service public

Le Programme décennal nous semble peu élaboré par rapport au quatrième élément qu'il est censé couvrir à savoir: "l'évaluation du besoin d'obligations de service

public au niveau de la production ainsi que de l'efficacité et du coût de ces obligations". Le document contient en effet peu d'éléments quant à la faisabilité des différents scénarios proposés et encore moins par rapport à leur coût. Ainsi, l'analyse des émissions de gaz à effet de serre montre clairement qu'une réduction significative des émissions peut être obtenue en augmentant la part des SER et en implémentant une taxe CO₂. Cependant, la faisabilité de ce scénario est à peine abordée et son coût n'est pas précisé. Il nous semble que le document pourrait utilement être amendé pour inclure une analyse plus poussée des différents scénarios, notamment leurs coûts internes, externes et environnementaux, et leur faisabilité.

Cette analyse doit ensuite être confrontée aux obligations de service public qui font encore défaut à ce jour et dépasser les quelques considérations relatives à la fiabilité du système de production, la sensibilité aux importations et la diversification des moyens de production.

7. Conclusion

La CIDD regrette que les conclusions du document de travail partent des scénarios à politique inchangée et nient par conséquent la participation de la Belgique au Protocole de Kyoto. « Tant que le Protocole de Kyoto n'a pas été ratifié par la Belgique et que les mesures permettant d'en respecter les objectifs n'ont pas produit leurs effets, la prudence conduit à recommander une politique d'investissement qui tienne compte des enseignements pouvant être tirés de l'analyse des scénarios de base. » La CIDD s'étonne de l'application particulière donnée au principe de précaution (par prudence, partons du principe que les pouvoirs publics ne prendront pas les mesures nécessaires pour maîtriser la demande ») et, partant, de la négation totale de tous les engagements pris par les autorités belges et du principe universellement reconnu par la Communauté internationale des responsabilités communes mais différenciées.

Tel qu'il est susmentionné, la CIDD est consciente que la réalisation des scénarios de Kyoto (maîtrise de la demande) demandera encore de nombreux efforts et elle

souligne la nécessité d'inclure un scénario "à politique inchangée" dans le programme. Cela ne signifie pas que les décisions en matière d'investissement reposeront à l'avenir sur ce scénario.

L'on est en droit de se demander dans quelle mesure les conclusions du document de travail permettent au programme de remplir les deux fonctions qui lui sont assignées, à savoir « Constituer pour les autorités un outil d'aide au développement de leurs politiques énergétiques et fournir un cadre de référence aux acteurs du marché désireux d'investir en moyens de production.»

A l'estime de la CIDD, les éléments concrets pouvant conduire à la réalisation des scénarios de Kyoto et des objectifs en matière de sources d'énergie renouvelables et de cogénération qualitative font défaut dans les conclusions.

La CIDD se joint à l'appel de la CREG à investir dans une politique continue de R&D. Dans la mesure où les deniers publics seront sollicités, le rôle des pouvoirs publics dans le futur marché européen libéralisé de l'énergie doit être clarifié. En outre, une telle politique exige une approche pluriannuelle planifiée.

Enfin, la CIDD estime souhaitable, voire nécessaire d'œuvrer non seulement pour la collecte d'informations par la CREG et la politique de R&D, mais aussi pour davantage de concertation, coordination et une collaboration accrue entre toutes les institutions publiques directement ou indirectement concernées par la politique énergétique qui disposent vraisemblablement déjà de nombreuses données, expériences et études (partielles). A cet égard, une stratégie de consultation bien définie constituerait un instrument de travail non-négligeable.