

Quel rôle du politique dans la transition énergétique ?

Fabienne Collard

En matière de politique énergétique, et plus particulièrement en ce qui concerne les questions liées à la fourniture d'électricité, les enjeux, les contraintes et les acteurs sont multiples, ce qui complique considérablement l'équation globale. Si la volonté de transition énergétique est aujourd'hui une réalité en Europe, les politiques menées en conséquence pour conduire une telle évolution se heurtent à une série de difficultés. Au point qu'un certain immobilisme peut être à l'œuvre. Face à cette équation tellement complexe, force est de constater qu'une politique concertée et à long terme fait cruellement défaut en Belgique.

Devant ce constat, on peut néanmoins voir une lueur d'espoir : la promesse d'un Pacte énergétique entre les différentes Régions et l'Autorité fédérale pour la fin 2017. Selon le Premier ministre, Charles Michel (MR), c'est même la priorité actuelle du gouvernement fédéral¹. Ce Pacte interfédéral devra proposer une vision commune de ce qu'advient le mix énergétique en Belgique à l'horizon 2030 et 2050. Des groupes de travail sont désormais à pied d'œuvre et la consultation des acteurs du monde de l'énergie est en cours. Si les choses semblent donc bouger, il faut rappeler que ce Pacte est promis depuis 2015 déjà et qu'à l'heure actuelle, les contours du mix énergétique à promouvoir dans les années à venir restent flous. Quelle y sera la part du renouvelable ? Les réacteurs nucléaires seront-ils bien arrêtés en 2025 comme prévu ? Et si tel est le cas, comment y suppléera-t-on dans la production d'électricité ? Répondre à ces questions, c'est assurer un pré-requis nécessaire, attendu depuis longtemps de la part du politique. Car la transition du modèle énergétique actuel vers davantage d'intégration des sources d'énergie renouvelable implique également une multitude de sous-questions.

Un brouillard problématique

Le manque d'encadrement politique que l'on a pu observer jusqu'ici en matière de transition énergétique induit des hésitations sur les projets à mettre ou non en œuvre. En effet, tant que les lignes directrices générales de la politique énergétique ne sont pas connues, des projets concrets ont parfois du mal à voir le jour, tout simplement car un doute subsiste sur leur bien-fondé. Il en va ainsi pour la construction d'une nouvelle

¹ *L'Écho*, 2 septembre 2017.

centrale biomasse en Wallonie, par exemple. La dépendance externe qu'il implique pour son approvisionnement en bois est-elle justifiée ? Par rapport à l'implantation du photovoltaïque et de l'éolien notamment, est-ce un projet rentable ou non ? Mais surtout, quelle est la vision énergétique à long terme de la Belgique : a-t-on absolument besoin d'une production renouvelable non intermittente à court terme ? Ou préfère-t-on miser sur des centrales au gaz ? Comment utiliser au mieux l'argent public et favoriser un modèle énergétique soutenable économiquement et le plus efficace possible écologiquement tout en tenant compte des ressources qui sont celles de la Belgique et sans creuser les inégalités sociales ? Le cadre politique actuel ne répond pas encore de manière précise à cette question.

L'absence de vision énergétique à long terme a également des conséquences sur les comportements des consommateurs finaux. Outre le soutien à tel ou tel modèle énergétique, la décision politique influence les comportements individuels et le signal ici n'est pas très clair non plus. Ce qui s'est passé pour le petit photovoltaïque, sur-subsidié avant que ne soit opérée une marche arrière coûteuse et très médiatique, avec pour conséquence une méfiance dont a souffert tout un secteur ², en est un exemple évident. Mais il n'est pas le seul. Si on parle beaucoup de l'évolution du mix énergétique, l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments (qu'il s'agisse des logements ou de bâtiments publics comme des écoles et des administrations, ou encore de bureaux privés ou d'usines) constitue également une composante essentielle, cette fois de gestion de la demande, pour s'assurer que les besoins énergétiques de la Belgique soient rencontrés. Or le politique semble ici aussi hésiter, entre un système de primes et un système d'amendes. C'est le cas pour l'isolation des toitures, par exemple. Faut-il conserver en Wallonie l'avantage fiscal qui prévaut encore tandis que celui-ci a été supprimé à Bruxelles en 2016 et en Flandre en 2017 ? Ou faut-il aller dans la direction adoptée par la Flandre, avec des pénalités pour les propriétaires contrevenants dès 2020 ? L'indécision persiste entre les deux systèmes. Celui des primes, sans suivi adéquat, peut mener (comme l'a montré le petit photovoltaïque) à des dérapages lorsqu'il est difficile à évaluer. Celui des amendes pour ceux dont l'habitation ne répond pas aux nouvelles normes d'efficacité énergétique devra s'intégrer dans une politique globale redistributive, sachant que la précarité énergétique est une réalité pour une famille sur cinq en Belgique ³. Afin que les consommateurs finaux puissent adopter des choix cohérents, dans leur propre intérêt économique et dans celui de la planète, les pouvoirs publics se doivent d'offrir un cadre réglementaire stable et qui tienne compte des inégalités sociales, tout en visant le respect des engagements écologiques de la Belgique. Par ailleurs, se pose la question des investissements publics dans la rénovation de bâtiments avec, à Bruxelles par exemple, la construction de nouvelles écoles performantes énergétiquement.

Voici donc des exemples de l'impact du manque d'encadrement politique à long terme. Mais bien d'autres questions restent en suspens. Qu'en est-il des opportunités de recherche qu'offre un secteur de l'énergie en pleine évolution ? Comment favoriser les innovations, soutenir les métiers d'avenir et adapter rapidement le réseau belge aux nouveaux outils numériques ? Quid des industriels qui attendent que l'on tranche la question d'un régime

² Voir à ce propos F. Collard, « Les énergies renouvelables », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2252-2253, 2015.

³ Fondation Roi Baudouin, « Une famille sur cinq vit dans la précarité énergétique », communiqué de presse, 15 mars 2017, www.kbs-frb.be.

spécial pour les entreprises qui obtiendraient le statut d'entreprises « électro-intensives », si jamais ce statut voit le jour ? Qu'advient-il des projets de développement des centrales de Coo et de Plate-Taille ? Quid encore de l'exploitation des trois derniers parcs éoliens *off-shore* en Mer du Nord ? La liste est longue et n'est pas exhaustive.

La complexité institutionnelle belge à l'œuvre

Comment expliquer ce manque d'ambition, de concertation et de vision à long terme qui semble jusqu'ici caractériser la Belgique ? C'est que, comme déjà évoqué plus haut, l'équation politique en matière d'énergie est particulièrement complexe. Les instances décisionnelles doivent en effet se livrer à un véritable travail d'équilibriste : assurer l'approvisionnement de la Belgique, dans un contexte de transition énergétique et d'abandon annoncé du nucléaire, et ce pour un coût acceptable pour l'ensemble des consommateurs. Les enjeux sont multiples. Outre qu'il faut s'assurer que chaque ménage et que chaque entreprise dispose de l'énergie nécessaire, il s'agit également pour la Belgique de bénéficier d'une certaine autonomie, les importations ayant un coût et étant soumises à une disponibilité qui échappera parfois à ses exigences. Par ailleurs, le débat idéologique entre les défenseurs des centrales nucléaires – dont le coût a déjà été amorti – et ceux pour qui le tout renouvelable est une évidence – encouragé par l'Europe et sans doute également de plus en plus par l'opinion publique – reste de mise et semble parfois sans fin.

L'exercice politique est d'autant plus difficile que les compétences qui l'encadrent sont dans les mains de différents niveaux de pouvoir. L'Autorité fédérale est en charge de la sécurité d'approvisionnement, du réseau haute tension, du stockage et du transport de gaz naturel, du nucléaire, de l'éolien *off-shore*, du calcul du tarif social et de celui pratiqué par les gestionnaires de réseau de transport, ainsi que de la fixation du taux de TVA sur la fourniture d'énergie. L'Autorité fédérale assume par ailleurs toutes les responsabilités de la Belgique et de ses entités fédérées à l'égard du droit européen et international. Dans le cadre de la sixième réforme institutionnelle, a été prévue la possibilité pour ce niveau de pouvoir de se substituer aux entités fédérées en cas de défaillance de celles-ci quant au respect des obligations qui incombent à la Belgique dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques ou de l'un de ses protocoles, et du droit européen visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les Régions, de leur côté, s'occupent de la distribution et du transport local du gaz et de l'électricité, de la production à partir de sources d'énergie renouvelables, de l'utilisation rationnelle de l'énergie, des obligations de service public et des tarifs pratiqués par les gestionnaires de réseau de distribution. Le logement est également une compétence régionale, de même que l'essentiel de la politique en matière d'économie et d'emploi.

Cette répartition des compétences entraîne essentiellement deux répercussions. *Primo*, cet enchevêtrement de compétences en matière énergétique induit, pour le consommateur final, un indéniable manque de transparence quant aux impositions diverses et aux mécanismes de soutien ou de subsidiation liés aux autorités fédérales ou régionales. Devant un tel flou, il devient ardu pour le consommateur d'imputer une quelconque responsabilité de la hausse de sa facture d'énergie à tel ou tel acteur. *Secundo*, cet éclatement de la politique énergétique se traduit par une difficulté manifeste des quatre ministres concernés de se mettre d'accord sur une vision concertée et à long terme. Leur désaccord a été très médiatisé, en décembre 2015, lorsque se tenait la COP21 à Paris, puisque la Belgique n'était

alors pas parvenue à s'accorder sur la répartition des efforts à fournir par chacun (le fameux *burden sharing*) à l'horizon 2020. Les objectifs globaux demandés à la Belgique étaient pourtant fixés par l'Europe depuis 2008 déjà. Ce manque de concertation et la volonté de chaque partie de ne pas être « le dindon de la farce », celle qui devra supporter les efforts les plus importants, expliquent donc également le manque d'ambition dont a souffert jusqu'ici la politique énergétique belge.

En adoptant un point de vue très général, et sans nier les efforts qui ont été consentis en matière de développement des énergies renouvelables, on peut ainsi estimer que la Belgique s'est bornée jusqu'ici, pour assurer son approvisionnement en électricité, à prolonger certaines centrales nucléaires, à mettre en place une réserve stratégique et un plan de délestage, et à gonfler ses capacités d'importation. Si ces décisions peuvent sembler convaincantes à court terme, c'est à court terme seulement. Le contexte politique incertain qui règne ces derniers mois du côté francophone du pays ajoute bien entendu quelques difficultés supplémentaires à une prise de position commune sur les matières énergétiques. À moins que, au contraire, l'arrivée du MR au gouvernement wallon et, au sein de celui-ci, d'un représentant de ce parti, Jean-Luc Crucke, au portefeuille de l'Énergie, ne permette de rapprocher les points de vue avec le gouvernement fédéral et la ministre de l'Énergie, Marie-Christine Marghem (MR également).

Tout le monde n'attend pas

Dans ce contexte, le Pacte énergétique promis pour la fin de l'année est non seulement très attendu, mais il risque sans doute aussi, et on peut le comprendre, d'accoucher dans la douleur car chacun – les pouvoirs publics, les acteurs du marché ainsi que les consommateurs – souhaiterait que la transition énergétique puisse s'opérer sans devoir en subir trop fortement les conséquences. Cette transition est pourtant bel et bien en marche et, en l'absence d'un cadre clair, les différents acteurs du secteur se positionnent.

C'est notamment le cas dans la sphère privée. Quel que soit leur historique, quelle que soit leur taille et qu'il s'agisse là d'une option exclusive ou combinée à d'autres développements, les fournisseurs d'électricité investissent désormais dans le renouvelable et le font savoir. C'est pour eux non seulement une question d'image, mais également de rentabilité. Pour appréhender l'avenir, et même tout simplement pour survivre, des géants tels qu'E.ON en Allemagne ou Engie en France ont compris qu'ils devaient repenser leur organisation et leurs priorités en matière d'investissements. C'est à celui qui fera les meilleurs choix dans un secteur qui se retrouve en pleine mutation⁴.

Les groupes d'intérêt profitent eux aussi du flou politique pour défendre leurs visions des choses. L'administrateur délégué de la Fédération des entreprises de Belgique (FEB), Pieter Timmermans, s'est ainsi exprimé de manière très claire⁵. Selon lui, il ne fait aucun doute qu'investir dans le stockage efficace ainsi que dans le soutien aux énergies renouvelables est indispensable. De même qu'il est impératif à ses yeux de plafonner les interventions dans le secteur de l'énergie, pour éviter les dérapages connus par le passé et avec un agenda clair de contrôle du système en place afin de réduire les subventions

⁴ Voir à ce propos F. Collard, « La transition énergétique », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2321, 2016.

⁵ *L'Écho*, 30 août 2017.

au fur et à mesure que la technologie approche de la maturité. Cependant, et même si jusqu'ici le gouvernement fédéral ne semble pas vouloir dévier de sa ligne politique, la FEB ne croit pas au scénario de sortie du nucléaire en 2025. La fédération patronale estime qu'un signal clair doit être envoyé, en maintenant deux ou trois réacteurs nucléaires en activité, de manière à limiter la dépendance de la Belgique par rapport aux importations, dont le prix doit être négocié, pour assurer son approvisionnement en électricité.

De son côté, la Fédération belge des producteurs et des fournisseurs d'énergie (FEBEG) souhaiterait la mise en place d'un marché de capacité qui permettrait aux centrales de ne plus seulement être rémunérées pour leur production d'électricité, mais également pour leur disponibilité sur le marché. Cela se fait dans d'autres pays européens, comme dernièrement le Royaume-Uni, et cela permettrait de faire face aux pics de demande d'électricité. Pour la FEBEG, il s'agirait non seulement de protéger les centrales au gaz existantes, qui ne sont plus rentables et sont menacées de fermeture, mais cela permettrait également des investissements dans la construction de nouvelles unités. Tout en sachant que construire une nouvelle centrale met de longues années et que, pour faire face à l'abandon du nucléaire en 2025, le choix d'un nouveau mix énergétique pour la Belgique est plus qu'urgent.

Les revendications émanent également des acteurs sociaux. Dans une carte blanche rédigée à l'initiative du Réseau wallon pour l'accès durable à l'énergie (RWADE), la coalition d'organisations qui plaide pour un droit d'accès à l'énergie pour tous, des représentants syndicaux, des mutualités, Inter-Environnement Wallonie et d'autres organisations encore ont souligné la nécessité de mettre en place rapidement un plan de soutien à la rénovation énergétique des logements en Wallonie⁶. Pour le collectif, la question de l'efficacité énergétique doit impérativement trouver sa place à l'agenda politique tout en gardant en tête que tout le monde n'est pas touché de la même manière lorsqu'il s'agit d'envisager la réalisation de travaux de rénovation énergétique. Si divers plans et programmes existent en Wallonie afin d'améliorer l'efficacité énergétique, comme le Plan wallon de lutte contre la pauvreté, ces interventions restent, selon les acteurs sociaux, trop peu connues des publics y ayant droit, et demeurent surtout insuffisantes pour faire face aux enjeux écologiques, économiques et sociaux qui entourent la rénovation des logements vétustes. Or le retour sur investissement d'une politique plus engagée pourrait être, selon certaines études⁷, considérable.

*

* *

Comme on le voit, c'est l'ensemble de la société qui attend un cadre clair, établi de manière concertée et à long terme, de la part des pouvoirs publics afin d'adopter des habitudes de consommation cohérentes, de garantir le développement des investissements nécessaires en fonction des choix qui seront faits, de tirer parti de l'essor du numérique dans la gestion des réseaux et d'offrir un tremplin aux métiers d'avenir, à la recherche et à l'implantation de nouvelles solutions de stockage. Ce cadre devra permettre à la Belgique d'assurer ses engagements climatiques et environnementaux tout en assurant l'approvisionnement énergétique nécessaire pour couvrir des besoins grandissants, et ce

⁶ *Le Soir*, 6 avril 2017.

⁷ Eurofound, « Le logement inadéquat en Europe : coûts et conséquences », 4 août 2016.

de manière socialement équilibrée. La Belgique devra également poursuivre son insertion dans un réseau européen de plus en plus interconnecté et compter sur une importation raisonnable d'énergie compte tenu de ses ressources et du mix énergétique choisi, garantissant une autonomie la plus large possible. Enfin, tout cela aura un coût, qu'il faudra répartir en fonction des rapports de force politiques et économiques et des choix sociétaux, et qu'il faudra expliquer aux différents acteurs.

Pour citer cet article : Fabienne COLLARD, « Quel rôle du politique dans la transition énergétique ? », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 11 octobre 2017, www.crisp.be.