

## *Pacte énergétique : chronique d'un échec annoncé ?*

Fabienne Collard

**L**a loi prévoyant la sortie du nucléaire date de 2003<sup>1</sup>. Elle est pourtant revenue au cœur de l'actualité de cette fin d'année 2017. Quinze ans après son adoption, comment expliquer que l'application de cette loi (qui a déjà été modifiée à deux reprises : en 2013 pour la prolongation de Tihange 1 et en 2015 pour celle de Doel 1 et Doel 2) semble une nouvelle fois remise en cause ? Et dans quel cadre plus large le débat sur le nucléaire prend-il place aujourd'hui ?

### **Un quasi-accord**

Le Pacte énergétique interfédéral belge, attendu depuis 2015 déjà, doit proposer une vision commune de ce qu'il adviendra du mix énergétique en Belgique à l'horizon 2030 et 2050. Le 11 décembre 2017, ont été dévoilées les grandes lignes de l'accord auquel ont abouti les quatre ministres en charge de l'Énergie – la ministre fédérale Marie-Christine Marghem (MR), le ministre wallon Jean-Luc Crucke (MR), le ministre flamand Bart Tommelein (Open VLD) et la ministre bruxelloise Céline Fremault (CDH). Ce pacte repose notamment, comme le prévoyait l'accord de gouvernement conclu au niveau fédéral le 9 octobre 2014, sur la confirmation de la sortie du nucléaire en 2025. L'énergie nucléaire assurant encore à ce jour environ 50 % de la consommation d'électricité en Belgique, s'en passer constitue un véritable défi. Cette situation n'est toutefois pas neuve. Afin d'y faire face, les quatre ministres peuvent aujourd'hui proposer une série de mesures telles que le développement des énergies renouvelables, l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et des moyens de transport ou l'augmentation des interconnexions avec les pays voisins. L'objectif est de permettre la transition vers le 100 % renouvelable prévu en 2050 et de suppléer aux énergies intermittentes que sont le soleil et le vent lorsqu'elles ne sont pas disponibles. Pour ce faire, et conformément à ce que suggérait une récente étude du gestionnaire du réseau de transport, Elia, les quatre ministres comptent sur la mise en service de nouvelles centrales thermiques au gaz. Le prix de gros de l'électricité étant insuffisant pour compenser l'investissement dans ces nouvelles centrales, un mécanisme de soutien sera nécessaire, ce qui engendrera un coût pour les consommateurs.

---

<sup>1</sup> Loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité (*Moniteur belge*, 28 février 2003).

En soi, cette ébauche de Pacte, reposant sur le consensus des quatre ministres compétents, est déjà une avancée. Si les moyens d'y parvenir sont encore flous, ce préaccord donne au moins les lignes directrices de la politique énergétique belge à suivre. Des lignes directrices qui reposent sur des choix et qui étaient attendues de longue date.

Pour autant, le document proposé, pour pouvoir évoluer vers une dimension plus concrète, doit recevoir l'aval des gouvernements auxquels appartiennent ces ministres et des parlements qui les contrôlent. Or le temps presse. Selon Elia, pour disposer à temps des centrales au gaz nécessaires pour pallier l'arrêt du nucléaire et assurer l'approvisionnement en électricité, la décision d'investissement doit être finalisée d'ici 2020-2022. Cela ne laisse que trois à cinq ans pour développer un système de soutien qui puisse être approuvé au niveau belge et au niveau européen.

Devant l'urgence et l'enjeu, le Premier ministre, Charles Michel (MR), a souligné qu'il faut que tout le monde soit mobilisé totalement si l'on veut pouvoir tenir l'objectif de sortie du nucléaire en 2025<sup>2</sup>. Mais force est de constater que cet objectif ne fait pas l'unanimité. Pour l'heure, la N-VA refuse le projet de Pacte énergétique en l'état, à savoir sans estimation chiffrée des mesures proposées, de l'effort à consentir par chacun et du coût que cette politique engendrera. Selon cette formation politique, sortir du nucléaire en 2025 est intenable et impayable. En cela, la N-VA suit la thèse du monde patronal qui estime que la sortie du nucléaire en 2025 est prématurée. La Fédération des entreprises de Belgique (FEB), l'Union wallonne des entreprises (UWE), le réseau des entreprises flamandes (Voka), la Chambre de commerce et union des entreprises de Bruxelles (BECI), ainsi que les fédérations sectorielles Agoria (secteurs technologiques), Essenscia (chimie) ou Febeliec (grands consommateurs industriels) souhaitent qu'une partie de la capacité nucléaire (deux ou trois réacteurs sur les sept que compte la Belgique) soit maintenue au-delà de 2025.

En d'autres termes, à peine ébauché, ce Pacte énergétique semble déjà en très grande difficulté, voire irréalisable. Le 14 décembre 2017, soit trois jours à peine après la conclusion de l'accord, les gouvernements wallon et bruxellois ont approuvé le projet. Au niveau fédéral et en Flandre, par contre, la N-VA a confirmé sa position. Le blocage est manifeste. Dans l'opposition fédérale, Écolo et le PS ont estimé que c'est le parti nationaliste flamand qui mène la danse.

Désireux d'avancer dans ce dossier tout en préservant la cohésion du gouvernement fédéral, le Premier ministre a réaffirmé son souhait que la sortie du nucléaire devienne réalité pour 2025, conformément à l'accord de gouvernement fédéral. Il a ainsi mis en garde : « Je ne laisserai personne torpiller le pacte énergétique »<sup>3</sup>. Mais, dans le même temps, C. Michel a également laissé la porte entrouverte à une modification de l'accord conclu et a expliqué qu'il ne s'agit là que d'une étape et que la question de la sortie effective du nucléaire ne pourra être tranchée que lorsque les investissements nécessaires auront été précisés, de même que leur coût et leur impact sur la facture des ménages et des entreprises. Or ces chiffres ne seront connus, au mieux, qu'à la fin du premier trimestre 2018<sup>4</sup>. En temporisant ainsi, le Premier ministre se donne l'occasion de dégager une solution intégrant la position de la N-VA et du patronat, au prix toutefois d'un report du Pacte énergétique, voire éventuellement d'un report de la sortie du nucléaire elle-même.

---

<sup>2</sup> *Le Soir*, 13 décembre 2017.

<sup>3</sup> *L'Écho*, 13 décembre 2017.

<sup>4</sup> *Le Soir*, 13 décembre 2017.

## Quinze années d'attente

Depuis 2003, la politique énergétique de la Belgique s'est bornée à respecter les exigences européennes en matière de promotion des énergies renouvelables, à mettre en place une réserve stratégique et un plan de délestage, à gonfler ses capacités d'importation et à prolonger certains réacteurs nucléaires<sup>5</sup>. Si ces décisions peuvent sembler convaincantes à court terme, c'est à court terme seulement. Et jusqu'ici, aucun document n'abordait l'avenir du mix énergétique belge. En cela, l'accord auquel semblaient être parvenus les quatre ministres de l'Énergie est une avancée. Mais en l'absence de vision claire pour l'avenir, l'attentisme qui prévaut depuis 2003 a mené la Belgique dans une situation où le moindre grain de sable dans la poursuite de la procédure, la moindre démobilisation des acteurs en présence risque de mettre un coup de frein, voire un coup d'arrêt à la réorientation attendue du mix énergétique. Vu l'urgence, et au nom de la sécurité d'approvisionnement et de la maîtrise de la facture des consommateurs, les pouvoirs publics se retrouvent aujourd'hui à l'opposé des conditions idéales pour négocier un Pacte énergétique ambitieux, efficace et réfléchi. Cet état d'urgence pourrait servir les intérêts du principal exploitant des centrales nucléaires en Belgique, Engie Electrabel, en cas de nouvelles tractations pour la prolongation de certains réacteurs. Enfin, cette situation n'augure rien de bon pour mettre en place un climat de confiance propice à attirer les investissements nécessaires pour mener à bien la politique qui sera choisie.

Comment expliquer qu'une proposition sur l'avenir énergétique belge ait mis tant de temps à se faire jour ? Le nombre d'acteurs en présence et les intérêts divergents, voire contradictoires, qu'ils défendent rendent très complexe l'équation politique en matière d'énergie. C. Michel le souligne lui-même, faisant référence aux rapports d'experts dont il a pris connaissance : « La plupart (d'entre eux) ont une vision orientée »<sup>6</sup>. Schématiquement, chacun prêche pour sa chapelle : Engie Electrabel en faveur de la prolongation des réacteurs nucléaires, Edora<sup>7</sup> pour le soutien au renouvelable, Elia en vue de l'extension du réseau... Les uns souhaitent développer de très grosses structures de production, tandis que d'autres souhaitent que l'on soutienne les micro-réseaux et l'auto-consommation. C'est dès lors au politique de trancher le débat qui oppose les partisans de l'énergie grise et ceux qui promeuvent l'énergie verte. Il s'agit donc de concilier les points de vue. Mais pas seulement, car la politique énergétique doit également répondre à un autre dilemme : s'inscrire dans la transition énergétique et adapter en conséquence son mix énergétique, et ce, pour un coût acceptable pour l'ensemble des consommateurs, particuliers et industriels.

---

<sup>5</sup> Dans le cadre de la prolongation de l'activité de Doel 1 et Doel 2, Electrabel (désormais Engie Electrabel), qui exploite ces centrales, a dû s'engager à alimenter un fonds de transition énergétique qui doit encourager la recherche et le développement dans des projets énergétiques innovants ou dans des systèmes permettant de garantir la sécurité d'approvisionnement et/ou l'équilibre du réseau. En 2016, 20 millions d'euros ont ainsi été perçus. Mais sur les 29 candidatures déposées pour bénéficier de cet apport financier, un seul projet répond aux critères d'obtention fixés, celui d'Elia, pour 200 000 euros seulement.

<sup>6</sup> *Le Soir*, 13 décembre 2017.

<sup>7</sup> Edora est la fédération des entreprises développant des produits et services tournés vers la transition énergétique. Elle regroupe les acteurs économiques actifs dans le secteur des énergies renouvelables (tels l'éolien, le photovoltaïque, l'hydroélectrique, la biomasse, le biogaz...) mais aussi dans celui de la gestion durable de l'énergie et des réseaux intelligents.

## Des rapports politiques délicats

Cette équation déjà difficile souffre également d'une autre complexité. En Belgique, les compétences qui touchent à la politique énergétique sont dans les mains de différents niveaux de pouvoir<sup>8</sup>. C'est ainsi que, pour préparer un Pacte énergétique, les trois Régions et le gouvernement fédéral ont dû se concerter. Mais chaque entité a des compétences et des intérêts propres, et les majorités gouvernementales ne sont pas composées des mêmes partis. Les gouvernements bruxellois et wallon ont rapidement approuvé le projet de Pacte énergétique. En revanche, la N-VA semble être parvenue à empêcher ou, à tout le moins, à retarder pareille adoption par le gouvernement fédéral et le gouvernement flamand, dans lesquels elle siège. C'est tout l'édifice qui, par conséquent, est menacé, vu l'interdépendance des compétences des Régions et de l'Autorité fédérale.

Ainsi, c'est de cette dernière que dépend la prolongation ou l'arrêt des réacteurs nucléaires. Par ailleurs, ce niveau de pouvoir estime avoir déjà consenti des efforts importants en termes de déploiement de l'éolien *off-shore*, de développement des interconnexions avec les pays voisins de la Belgique et de travail amorcé pour améliorer l'efficacité énergétique dans les bâtiments fédéraux. L'Autorité fédérale est également compétente pour déterminer le niveau de la TVA sur l'énergie.

La production à partir de sources d'énergie renouvelables est quant à elle une compétence essentiellement régionale. Vu l'ambition de parvenir à un mix énergétique reposant, à l'horizon 2050, sur du gaz et de l'électricité uniquement d'origine renouvelable<sup>9</sup>, on peut imaginer que l'ampleur de la tâche sera importante. Or la Flandre et Bruxelles ont acté l'abandon du soutien au petit photovoltaïque et la Wallonie réfléchit plus largement à la suppression totale des certificats verts pour toutes les nouvelles installations renouvelables, qu'il s'agisse d'éolien, de photovoltaïque industriel, de biomasse, d'hydraulique ou de cogénération. Le système de primes Qualiwatt, mis en place en 2014 pour soutenir les petites installations photovoltaïques en Wallonie, serait lui aussi en suspens, à moins que ce ne soit le principe du compteur qui tourne à l'envers qui soit abandonné. Le climat actuel ne semble en tout cas pas très porteur pour le lancement de nouvelles installations de production d'énergie verte.

Outre cette question de la répartition des compétences entre l'Autorité fédérale et les Régions, risque également d'émerger, une fois qu'il s'agira de chiffrer les diverses mesures à mettre en place, une certaine crispation entre les Régions. Quel sera l'effort qu'elles devront consentir, sachant que chacune d'entre elles a déployé sa propre politique énergétique ? En soulevant cette question, on perçoit qu'une refédéralisation des compétences – solution parfois envisagée pour contourner les difficultés liées à la répartition actuelle des compétences – n'aurait probablement pour effet que de déplacer les tensions entre intérêts régionaux différents au sein du seul gouvernement fédéral, ce qui pourrait menacer la survie même de la coalition. Rappelons par ailleurs qu'il existe un précédent à la situation de blocage actuelle et que celui-ci est né, justement, de la difficulté pour les Régions de se répartir l'effort global à consentir. Le 23 octobre 2015,

---

<sup>8</sup> Fabienne COLLARD, « Quel rôle du politique dans la transition énergétique ? », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 11 octobre 2017, [www.crisp.be](http://www.crisp.be).

<sup>9</sup> *Pacte énergétique interfédéral belge – Une vision commune pour la transition*, 11 décembre 2017, p. 8.

les quatre ministres en charge du Climat et de l'Environnement<sup>10</sup> étaient parvenus à un accord sur ce qu'on appelle le « *Burden Sharing* », soit la répartition des objectifs climatiques sur la période 2013-2020. Le but de cet accord était de répartir entre les Régions et l'Autorité fédérale un objectif<sup>11</sup> déjà existant, fixé par l'Union européenne fin 2008. Dès le lendemain, la N-VA, déjà elle, s'est opposée à l'accord, estimant que celui-ci se faisait au détriment de la Flandre, et a renvoyé les quatre ministres à leur copie. Les négociations ont finalement abouti un mois et demi plus tard, le 4 décembre 2015.

Enfin, mener une politique énergétique à longue vue, dans le contexte actuel de transition énergétique, n'est pas nécessairement attrayant sur le plan politique. La logique qui prévaut actuellement n'est pas celle d'une croissance économique visant un développement des moyens énergétiques pour accroître l'activité, avec des emplois supplémentaires à la clé. Le point de départ de la réflexion est celui d'une réorientation du mix énergétique pour des motifs essentiellement écologiques et d'utilisation rationnelle des ressources. La politique qui sera menée dans ce sens aura indubitablement un coût, qu'il faudra répartir, expliquer et faire accepter. Politiquement parlant, cela n'est pas très mobilisateur. À moins qu'il soit possible de mettre en avant les atouts d'un changement de modèle énergétique en faveur du renouvelable (soit l'engagement à l'horizon 2050). Les filières vertes – parfois sous-développées en Belgique – pourraient en effet devenir porteuses d'emplois, de même que le seraient la recherche et le développement dans les nouvelles technologies de stockage ou de réseaux intelligents, ou encore les filières de démantèlement pour le nucléaire, celles liées à l'efficacité énergétique (en matière de rénovation des bâtiments, par exemple)... Par ailleurs, le coût de cette transition s'éteindra avec le temps. Ni sous cette législature, ni – vraisemblablement – sous la prochaine mais, à terme, un nouvel équilibre énergétique pourrait voir le jour, grâce notamment à l'évolution technologique sur les réseaux et aux nouvelles possibilités de stockage, qui permettraient à la Belgique d'assurer son approvisionnement avec davantage d'autonomie.

\*

\* \*

En décidant de faire chiffrer l'impact du Pacte énergétique avant son éventuelle adoption, le Premier ministre a tenté de calmer la polémique née de l'opposition de la N-VA (et des fédérations patronales) au projet de Pacte énergétique conclu le 11 décembre 2017. Ainsi, il se donne du temps pour tenter de débloquer le dossier sans froisser ses différents partenaires. Toutefois, chiffrer le coût des mesures à mettre en place semble également être un facteur de risque pour les décideurs politiques car, dans tous les cas, cette opération devrait mettre en évidence une augmentation du coût de l'électricité, mauvaise nouvelle à laquelle bien des consommateurs n'ont pas été préparés – et que, défendant les intérêts des milieux industriels en la matière, la N-VA et les organisations patronales veulent

---

<sup>10</sup> Marie-Christine Marghem (MR) pour l'Autorité fédérale, Joke Schauvliege (CD&V) pour la Région flamande, Paul Furlan (PS) pour la Région wallonne et Céline Fremault (CDH) pour la Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>11</sup> Ce « *Burden Sharing* » porte sur la répartition entre les différentes entités de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, de la production à partir d'énergie renouvelable, des revenus des quotas de CO<sub>2</sub> (ETS) et de la contribution au financement pour l'aide internationale au climat.

précisément leur éviter d'avoir à supporter en demandant le maintien en activité de réacteurs nucléaires. Poussée à s'exprimer suite à l'opposition de la N-VA au projet de Pacte énergétique, la ministre Marghem le concède : « La sortie du nucléaire aura des conséquences non seulement en termes de coûts, mais aussi d'émissions de CO<sub>2</sub>, qu'il faut pouvoir compenser en développant l'énergie renouvelable, les réseaux intelligents, l'efficacité énergétique ou l'électrification des transports »<sup>12</sup>. Mais l'immobilisme ne coûte pas moins cher. Il ne fait que reporter le problème. Repousser la date de sortie du nucléaire offrirait davantage de temps pour préparer la transition énergétique en Belgique, mais comment ne pas craindre, au vu des quinze dernières années, un nouvel enlèvement du processus ?

Pour citer cet article : Fabienne COLLARD, « Pacte énergétique : chronique d'un échec annoncé ? », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 20 décembre 2017, [www.crisp.be](http://www.crisp.be).

---

<sup>12</sup> *L'Écho*, 15 décembre 2017.