

Avis de la Ministre de l'Energie de la Région de Bruxelles-Capitale sur le projet d'étude prospective concernant la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel à l'horizon 2020

Ce projet d'étude analyse l'évolution de la demande et de l'offre de gaz naturel en Belgique à l'horizon 2020. Il faut remarquer que l'étude analyse de manière détaillée certains scénarios relatifs à la demande de gaz en Belgique mais n'analyse pas en profondeur la sécurité d'approvisionnement au niveau de l'offre dans le contexte européen ou international. Cet aspect devrait être plus développé à l'avenir.

En Belgique, le poids plus ou moins important du nucléaire dans le mix de production d'électricité influence directement la demande de gaz naturel. La loi de sortie progressive du nucléaire de 2003, si elle est appliquée, aura des conséquences particulièrement importantes sur la demande de gaz au cours des prochaines années. Or, les conclusions de l'étude n'intègrent pas cette loi mais bien la déclaration du gouvernement fédéral d'octobre 2009 proposant une prolongation de 10 années de la durée de vie des trois premiers réacteurs nucléaires. Une estimation prudente des besoins en gaz naturel devrait réintégrer dans les scénarios le planning prévisionnel de sortie du nucléaire et ce, de manière plus développée que ce n'est le cas dans l'étude, où ce scénario se trouve relégué dans une annexe. Une telle perspective impliquerait en effet la construction d'un certain nombre de centrales TGV dont le fonctionnement augmenterait sensiblement la demande de gaz en Belgique.

La question de la sécurité d'approvisionnement pour la région bruxelloise se pose par rapport à son intégration dans le réseau de transport de gaz L (gaz naturel à faible pouvoir calorifique). L'étude aborde cette question mais sans développer réellement la question en renvoyant la recherche de solutions vers le groupe de travail gaz L. Celui-ci s'est réuni à plusieurs reprises en 2010, mais de façon informelle, dans la mesure où sa création n'a pas encore été officialisée par des dispositions légales. Actuellement, ce groupe ne peut donc pas prendre de décisions engageantes ni en matière de planification des zones éventuellement à convertir au gaz H (gaz naturel à fort pouvoir calorifique) ni dans la manière dont une telle conversion pourrait être organisée.

Les éléments de la politique énergétique belge conditionnant l'élaboration de l'étude prospective sont : la sortie du nucléaire, la promotion des sources d'énergie renouvelables et de la cogénération, ainsi que l'amélioration de l'efficacité énergétique. A ce titre, il conviendrait de réserver un traitement spécifique de la thématique du « biogaz ».

L'analyse des besoins en gaz naturel de la Belgique à l'horizon 2020 se fonde sur trois études annoncées comme complémentaires, alors qu'aucune ne permet de sortir du cadre de l'étude prospective électricité 2008-2017 (ci-après, EPE). En effet, les trois scénarios retenus se basent soit sur l'EPE elle-même, soit sur une étude réalisée par la CREG (étude BABI) qui reprend des hypothèses qui sont formulées dans l'EPE¹, soit sur une étude relative à l'impact du

¹ « BABI2009 fait également référence à l'étude prospective électricité (EPE) étant donné qu'elle reprend des hypothèses qui y sont formulées. Le « scénario de planification » de l'étude BABI2009 repose donc en partie sur le scénario de référence de l'EPE. » [nous soulignons], *in ibid.*, p. 140

paquet énergie-climat de la Commission sur le système économique et énergétique belge (ci-après WP21-08) basée sur « PRIMES ».

En conséquence de ce point, la RBC renvoie à sa précédente position concernant l'EPE, qui est jointe en annexe au présent texte, et plus particulièrement aux chapitres introductif et conclusif.

De cette position, les points suivants gardent toute leur actualité :

- le caractère « boîte noire » du modèle « PRIMES », pour lequel manquent les informations nécessaires pour évaluer correctement la pertinence des conclusions qui en sont tirées ;
- les réserves émises quant aux hypothèses relatives aux prix du baril de pétrole
- les réserves émises concernant l'impact de la valeur carbone et le prix de celle-ci
- l'intérêt de se focaliser sur la maîtrise de la demande

La prise en compte spécifique des objectifs du paquet énergie-climat de la Commission au travers de l'étude WP21-08 comble une lacune mise en exergue dans l'avis remis par la RBC sur l'EPE.

Une série de remarques et/ou d'interrogations plus précises se posent également :

- p. 40 (note de bas de page 26), il est mentionné la définition de la Région wallonne relative à la « cogénération de qualité » ; d'autres définitions sont d'application en Belgique.
- p. 48, l'objectif de réduction de CO2 est de +3,475% (et non +3,375%) pour la Région de Bruxelles-Capitale
- p. 48, le Fédéral, au-delà des mécanismes de flexibilité, doit prendre des mesures concrètes de réduction d'émissions dans ses domaines de compétences (éolien off-shore, RER, etc.)
- p. 50, la CNC (Commission Nationale Climat) ne s'occupe pas en particulier des mécanismes de flexibilité (il s'agit d'un sujet traité parmi d'autres)
- de manière plus générale, dans le point 1.4.2. consacré à la lutte contre les changements climatiques, il conviendrait de signaler que l'ETS n'est pas un mécanisme de flexibilité et, par ailleurs, il serait utile de préciser que, dans la phase III de l'ETS, il n'y aura plus de plans d'allocation nationaux, mais un seul plan européen (=> un système harmonisé européen)
- p. 77, le régulateur bruxellois pour les marchés de l'électricité et du gaz est Brugel (et non l'IBGE)
- p. 82, il serait utile d'étoffer l'analyse concernant le caractère considéré comme « constant » des besoins en gaz L pour le marché français
- p. 149, des mesures visant à favoriser l'isolation des bâtiments et le recours aux pompes à chaleur, aux chaudières gaz à condensation existent déjà (primes régionales, déduction fiscale, etc.)...
- p. 158, quels enseignements peut-on réellement tirer d'une variable de consommation (41.600 GWh), entre divers scénarii, supérieur à la consommation totale du scénario avec la plus faible consommation de gaz?

En conclusion, la Région de Bruxelles-Capitale estime que les Régions devraient se voir associées dès le début des études prospectives, au moment où sont définies les hypothèses sur lesquelles tournent les modèles. Les données relatives aux politiques énergétiques menées au niveau régional sont en effet de nature à renforcer la crédibilité des hypothèses prises en compte pour faire tourner les modèles.

ANNEXE – Avis de l'Institut relatif au projet d'étude prospective électricité 2008-2017

Comme suite au courrier du Ministre Fédéral du Climat et de l'Energie, demandant à la Région de Bruxelles-Capitale de remettre un avis sur le "Projet d'étude sur les perspectives d'approvisionnement en électricité 2008-2009", une consultation a été menée.

Voici donc exposé ici, de manière exhaustive, l'ensemble des remarques qui nous ont été transmises.

Introduction

Le projet d'étude est un travail fort complet et apporte beaucoup d'informations intéressantes. Hélas, aucun des scénarii envisagés ne rencontre les objectifs européens et belges fixés dans le cadre du paquet énergie-climat. Ceci est manifestement lié au timing de l'étude, mais rend l'utilité de celle-ci limitée. L'élaboration de scénarii compatibles avec ces objectifs est indispensable en vue d'estimer la demande électrique et le parc de production correspondant dans ce contexte.

L'étude repose sur l'utilisation de 3 modèles : PRIMES, SPARK et PROCREAS. Ceux-ci sont des « black box ». Il faudrait donc rajouter plus d'informations sur ces modèles car cela manque parfois pour éclairer l'analyse. Tout modèle contient un arbitrage de base concernant le lien entre divers facteurs et les calculs pour aboutir à des résultats, à certaines conclusions pour les investissements. Nous pouvons dès lors supposer que les modèles utilisés sont des modèles du passé construit sur des logiques entre critères qui ne correspondent plus à l'état actuel des capacités potentielles de la production électrique. Avec un modèle plus proche de la réalité actuelle, les élasticités pourraient entraîner d'autres conclusions nous semble-t-il.

Actuellement, les investisseurs nous disent qu'avec un MWh électrique à 40,00 €, la rentabilité des investissements est trop faible. Il est vrai qu'une sécurité énergétique doit s'organiser autour d'un mix énergétique, et il est grandement temps de s'appuyer sur une palette d'énergie renouvelable. Il ne faut pas tout miser ni sur une seule source d'énergie, ni compter de manière exagérée sur des ressources épuisables (Pétrole, Gaz, Charbon, Uranium).

Nous savons par ailleurs que de très gros investissements font se faire à l'étranger (Allemagne - Hollande - Pologne) mais sur base majoritairement d'énergie fossile.... Sous prétexte que la Belgique est déjà fortement urbanisée, il ne faudrait pas laisser penser qu'il n'y a que trop peu de potentiel de production en Belgique.

Sans vouloir prédire de révolution technologique, il serait bon de considérer ces différentes technologies sous forme d'hypothèses et d'en mesurer leurs impacts positifs ou négatifs sur la demande ou sur l'offre. L'enjeu réaliste du futur, à très long terme, est bien l'utilisation raisonnable de nos énergie et le mode de répartition ou de production en renouvelable qui y est lié.

Les objectifs de l'étude tels que la loi les fixe sont-ils atteints ?

Le contenu de l'étude est précisé à l'article 3 de la loi du 1^{er} juin 2005 :

- Estimation de l'évolution de la demande d'électricité à moyen et long terme et identification des besoins en moyens de production qui en résultent.

Nous estimons que cet objectif est atteint, sans pour autant valider les estimations présentées dans l'étude.

- Définition des orientations en matière de choix des sources primaires en veillant à assurer une diversification appropriée des combustibles, à promouvoir des sources d'énergie renouvelables et à intégrer les contraintes environnementales définies par les Régions.

Cet objectif n'est pas atteint. Certaines contraintes environnementales majeures ne sont pas prises en compte.

Ainsi concernant les NOx, 285 700 tonnes étaient émises en Belgique en 2005. Une augmentation de 23% à l'horizon 2020, telle qu'envisagée dans le scénario de base, (page 110) porterait la quantité émise à 351 411 tonnes en 2020. Or, la directive NEC impose à la Belgique de limiter ses émissions de NOx à 175 300 tonnes en 2010 et 137 000 tonnes (valeur maximum, à confirmer) en 2020.

En outre, l'impact environnemental des autres scénarii n'est pas envisagé (hormis le CO2).

Ces considérations, additionnées à l'absence de l'étude d'évaluation des incidences sur l'environnement (cf. p.60) nous permettent de conclure que l'intégration des contraintes environnementales est insuffisante. Qu'en est-il de la concertation avec les Régions prévues à ce titre (cf. page 31) ?

- Définition de la nature des filières de production à privilégier en veillant à promouvoir les technologies de production à faible émission de gaz à effet de serre.

Cet objectif n'est pas atteint : les filières de productions identifiées dans chaque scénario résultent d'une analyse économique sans tenir compte des obligations internationales et belges de réduction des émissions de CO2. Ainsi dans certains scénarios le retour en force du charbon provoque plus que le doublement des émissions du secteur électrique.

- Evaluation du besoin d'obligations de service public dans le domaine de la production ainsi que l'efficacité et le coût des obligations.

Cette question n'est pas abordée dans l'étude. L'objectif n'est pas atteint.

- Evaluation de la sécurité d'approvisionnement en matière d'électricité et formulation quand celle-ci risque d'être compromise de recommandations à ce sujet.

La question est abordée dans l'étude, mais tous les scénarii envisagés aboutissent à un solde d'importation net d'électricité, parfois significatif. Il nous semble que cette dépendance électrique belge par rapport aux pays voisins n'est pas idéale.

Il manque dès lors un scénario avec une baisse de la demande, couplée à une bonne conjoncture économique.

Quelques questions :

- 1) La maîtrise de la demande n'est-elle pas un facteur clé devant permettre de favoriser la sécurité des approvisionnements ? A reformuler ? p. 51 - p. 44 point 2.1
- 2) Qui a été consulté en Région de Bruxelles-Capitale lors des consultations mentionnées p.60 ?

- 3) Des pics de consommation d'électricité sont observés en été à Bruxelles. L'ensoleillement est un facteur clé, peut-être davantage que la température. La remarque p. 62 nous semble minimiser le risque que présente l'air conditionné. Il suffirait de quelques étés caniculaires consécutifs pour que l'air conditionné se généralise.
- 4) Il est nécessaire de détailler et expliquer le déclassement de certaines unités mentionnées p. 73 et p. 154 (20 et 21).
- 5) Pourquoi compter sur l'Autriche et la Suisse pour les importations ? Ces pays seront-ils exportateurs nets ?
- 6) Des hypothèses sont émises sur la croissance (notamment p. 85). Il aurait été utile de connaître l'historique de la croissance passée, afin que nous puissions évaluer ces hypothèses en fonction de l'évolution historique.
- 7) Pourquoi les prix ne sont-ils pas endogènes ? Les différents scénarios auront un impact sur le prix. Pourquoi alors laisser les prix constants ?
- 8) Avec quel type d'énergie fonctionnent les cogénérations citées en p.74 ? Chiffres ?
- 9) Pourquoi avoir utilisé un taux d'actualisation de 9-12-17% alors que des taux plus faibles (de l'ordre de 4%) sont généralement utilisés ? Etant donné la grande importance de ce paramètre, il aurait été utile de faire une analyse de sensibilité.
- 10) Au niveau social, nous devons assurer un prix juste au consommateur et dès lors assurer un investissement suffisant dans le parc de production. Quel investissement est nécessaire pour assurer ce juste prix ? Il est dit que le marché libéralisé n'est pas propice aux investissements. Quelles solutions ou conditions d'investissement proposez-vous pour favoriser ces investissements ?
- 11) Erreur p.103. Le marché des garanties d'origine n'est destiné qu'au « fuel mix disclosure ». Néanmoins les Etats-membres peuvent établir des accords en vue d'échanges statistiques ou de projets conjoints.
- 12) Les perspectives de population utilisées dans cette étude ont également été up-datées entre-temps. La différence est substantielle puisque les nouvelles perspectives font état de 11 538 332 personnes en 2020, alors que l'étude mentionne 10 790 000 personnes en 2020 (page 84). (http://www.plan.be/press/press_det.php?lang=fr&TM=46&IS=67&KeyPub=649)
- 13) Afin de faciliter la lecture, il serait utile que dans la prochaine version, les prix soient indiqués en prix de l'année en cours et les valeurs simulées ne respectant pas les objectifs environnementaux soient clairement indiquées.
- 14) Erreur p. 159 : il ne peut être question d'une « prise de décision sur la sortie de l'énergie nucléaire » : cette décision est déjà prise. Il faudrait parler de « prise de décision sur l'éventuelle remise en question de la sortie de l'énergie nucléaire »

Conclusion générale :

La Belgique se doit de veiller à maintenir une forte capacité de production respectueuse de l'environnement. De la concurrence naîtra un niveau de prix compétitifs. Du respect de l'environnement dépend notre qualité de vie. La Belgique doit donc veiller à développer un approvisionnement en électricité respectueux, comme le sont les unités SER, de l'environnement, en veillant aux coûts et aux impacts sur l'ensemble des éléments.

Outre les remarques émises dans l'introduction, l'étude repose sur une hypothèse d'augmentation constante de la consommation. Les données récentes du bilan énergétique bruxellois font état d'un fléchissement de l'augmentation de la demande, voire d'une diminution, dans un contexte d'une croissance économique relativement forte en 2006 et 2007. Ces chiffres valables pour Bruxelles ne peuvent être extrapolés au reste du pays, même si une tendance similaire s'observerait en Région wallonne et en Flandre. Un scénario simulant une tendance baissière devrait être étudié plus en profondeur.

Il manque, à titre indicatif, la perspective de l'évolution de la consommation finale d'énergie et sa répartition par vecteur aux différents horizons. Quel vecteur voit sa consommation diminuer en faveur d'une augmentation de consommation d'électricité.

L'actualité récente fait état d'une situation où la France, pays limitrophe et bien interconnecté avec notre réseau, affiche une volonté claire de recourir au nucléaire, notamment en vue d'exporter son électricité à un prix concurrentiel. Cette capacité d'exportation n'est pas sans effet sur notre pays. Il serait utile d'analyser en détail les conséquences d'un recours important, structurel ou ponctuel, des capacités françaises sur nos marchés.

Le fait qu'il y ait des interconnexions ne garantit pas une sécurité absolue d'approvisionnement.

L'étude nous parle d'un avenir du renouvelable grâce à la biomasse et la cogénération mais sans études précises en arrière fond. Quid des incitants pour le renouvelable dont les chiffres de l'étude sont inférieurs aux ambitions européennes. (De 6% à 13 % de SER)

L'intégration des contraintes environnementales est nettement insuffisante (ex : le scénario de référence mène à un dépassement considérable des seuils de NOx autorisés). Et l'étude ne tient compte que de l'évolution du coût du CO2.

Les dépassements des seuils environnementaux présagés dans l'étude devraient donner lieu à un avertissement sans équivoque à l'égard des décideurs. La réalisation des scénarii présentés semble en effet mener à un « fiasco environnemental ».

La Région émet un certain nombre de réserves et de questions quant aux hypothèses et résultats présentés, notamment en ce qui concerne :

- La croissance estimée de la consommation d'électricité
- Le fuel mix idéal présenté dans l'étude
- Les hypothèses relatives aux prix du baril de pétrole
- L'impact de la valeur carbone sur la demande en électricité
- La part des énergies renouvelables dans le fuel mix

A cet égard, la Région souhaite qu'il apparaisse très clairement, tant dans l'introduction que dans les conclusions de l'étude que celle-ci n'intègre pas les objectifs européens et belges du paquet énergie-climat. Les conclusions de l'étude devraient être nuancées en ce sens.

Toutefois, la RBC rejoint cependant certaines conclusions de celles-ci : « Il est nécessaire de garantir un cadre légal et réglementaire suffisamment stable pour permettre aux investisseurs potentiels d'établir la rentabilité sur toute la durée de vie des investissements, en général assez importants, qu'ils sont amenés à réaliser. »

« Une simplification et une rationalisation des différentes procédures administratives sont souhaitables, de façon à favoriser la mise en oeuvre des investissements indispensables dans les délais voulus. »

Enfin, il nous semble que les questions cruciales des politiques d'efficacité énergétique et de la maîtrise de la demande sont insuffisamment abordées dans l'étude. Si l'on peut s'attendre à une croissance de la demande électrique d'ici 2020, la croissance de près de 30% calculée dans le scénario de base a de quoi interpeller. Dans ce contexte, la maîtrise de la demande doit dès lors être considérée comme une priorité absolue.

Elle permet de concilier les avantages suivants :

- réduction des investissements dans les nouvelles capacités de production
- diminution de la facture énergétique
- réduction de la dépendance énergétique
- réduction des nuisances environnementales et climatiques, et, espérons-le, respect de nos engagements internationaux
- bénéfiques en termes d'activité économique et d'emploi (performance énergétique des bâtiments, amélioration des processus industriels, ...).

Cette étude devrait être l'occasion d'un signal fort à l'attention de tous les décideurs en vue de redoubler les efforts afin de maîtriser la demande de façon drastique. Cette solution nous paraît plus responsable et durable que la multiplication de capacités additionnelle de production, fussent-elles « propres » (captage du CO₂), que l'éventuelle remise en question de la sortie de l'énergie nucléaire, ou que le recours massif à des sources renouvelables qui ne seraient pas produites sur le territoire national (ex : importation massive de biomasse comme combustible primaire).