



AVIS

CCE 2017-2055

**Défis sociaux, économiques et environnementaux
à relever dans la définition d'une vision énergétique
en Belgique**

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB



**Avis relatif aux défis sociaux, économiques et environnementaux
à relever dans la définition d'une vision énergétique
en Belgique**

**Bruxelles
20.09.2017**

Table des matières

1	Le besoin urgent d'une vision énergétique commune	3
2	Défis à relever dans le cadre de la vision énergétique	6
2.1	Défi 1 : sauvegarder l'avenir de la compétitivité de l'économie belge et en particulier de son industrie dans le contexte d'une transition énergétique	7
2.1.1	Tenir compte des spécificités industrielles de la Belgique	7
2.1.2	Tenir compte des spécificités de la Belgique en termes de mobilité	8
2.1.3	Tenir compte des spécificités de la Belgique en termes de bâtiments	9
2.1.4	Promouvoir l'innovation comme vecteur de la transition énergétique et de la compétitivité ..	9
2.2	Défi 2 : garantir des prix de l'énergie compétitifs et abordables pour l'ensemble des consommateurs belges	11
2.2.1	Une politique permettant des prix de l'énergie compétitifs	11
2.2.2	Une politique permettant des prix de l'énergie abordables	12
2.2.3	Répartition des coûts du système énergétique	13
2.3	Défi 3 : une politique performante en matière de climat et d'environnement	14
2.3.1	Un objectif tenant compte des spécificités de la Belgique	14
2.3.2	Les compétences fédérales en matière d'environnement en ce qui concerne l'énergie renouvelable en mer	16
2.3.3	Un ensemble adéquat d'instruments de politique	16
2.4	Défi 4 : garantir la sécurité d'approvisionnement à long terme	17
2.4.1	Importations, exportations et importance de la production intérieure d'énergie	18
2.4.2	Climat d'investissement pour le système électrique belge	19
2.4.3	Collaboration au niveau européen pour garantir la sécurité d'approvisionnement électrique	19
2.5	Défi 5 : garantir une transition juste qui assure des emplois de qualité	21
2.5.1	Nécessaire anticipation	21
2.5.2	Réussir le changement avec les interlocuteurs sociaux	22
2.5.3	Formation et accompagnement des travailleurs	22
3	Transformer ces défis en opportunités	23

Saisine

Le 21 avril 2016, la Ministre Marghem a saisi le Conseil central de l'économie d'une demande d'avis dans laquelle elle prie le Conseil d'analyser l'étude d'Elia (gestionnaire du réseau de transport d'électricité en Belgique) portant sur l'adéquation et l'estimation du besoin de flexibilité du système électrique belge pour la période 2017/2027 ainsi que de mettre en exergue les conséquences socio-économiques des différentes pistes proposées dans cette étude. La Ministre écrit dans sa lettre que « *par la place qu'occupe le Conseil, sa vision de l'ensemble des paramètres économiques et sociaux est particulièrement pertinente [...et est...] de nature à éclairer le débat sous un jour plus particulier. [...] Vos observations, commentaires, critiques et/ou propositions concernant l'étude seront autant d'apports positifs pour l'élaboration d'une vision et d'un mix énergétique cohérents et intersectoriels pour notre pays que votre vision de la décennie nous permettra de mieux cerner.* »

La sous-commission « Énergie » a été chargée de ce dossier et s'est réunie les 25 et 27 mai, les 17, 22 et 30 juin, le 24 août, les 1^{er} et 7 septembre, les 13, 20, 24 et 25 octobre, les 2 et 12 décembre 2016, le 8 février, le 30 juin, les 17 et 20 juillet ainsi que le 24 août 2017. Durant ces réunions, elle a préparé un avis unanime, qui a été soumis à l'approbation de la séance plénière du Conseil du 20 septembre 2017.

Avis

1 Le besoin urgent d'une vision énergétique commune

Le Conseil rappelle que l'accord de gouvernement fédéral¹ du 9 octobre 2014 souligne que « la Belgique a besoin d'un pacte énergétique interfédéral, précédé par une vision énergétique, pour permettre les transformations socioéconomiques et environnementales qui sont nécessaires sur une période de 20 à 25 ans au moins. Ce pacte donnera une exécution concrète à la vision énergétique à partir de la fin 2015. » Le gouvernement poursuit en précisant qu'« un approvisionnement énergétique sûr, abordable et durable qui constitue une responsabilité partagée de l'Etat fédéral et des Régions, servira de fil conducteur à cet égard. C'est la raison pour laquelle le gouvernement amorcera et facilitera la concertation, en collaboration avec les gouvernements régionaux, afin de développer une vision énergétique » et [...qu'il] « faudra tenir compte des évolutions mondiales en consommation et coûts énergétiques, de la technologie et des ambitions de l'UE en matière d'objectifs climatiques. »

Le Conseil prend acte que les quatre Ministres de l'Energie expriment la volonté d'aboutir à un pacte énergétique pour la fin 2017. Pour le Conseil, il est indispensable que ces travaux soient finalisés rapidement, c'est-à-dire durant la présente législature.

¹ Accord de gouvernement du 9 octobre 2014 ([lien](#))

Le Conseil rejoint pleinement la préoccupation exprimée par la Commission européenne dans son rapport de 2016 sur la Belgique². Cette dernière indique que « [...] *la Belgique a besoin de toute urgence d'une vision globale de son paysage énergétique à long terme et d'une feuille de route pour y parvenir* ». En effet, comme l'indique la Commission, « [...] *l'absence d'une vision cohérente à long terme pour le secteur de l'énergie et l'incertitude de longue date qui plane sur le calendrier de sortie du nucléaire ont créé un climat peu propice aux décisions d'investissements à long terme [...]* ». La Commission affirme plus loin qu'« [...] *il est nécessaire d'avoir un calendrier clair et réalisable pour la sortie progressive du nucléaire prévue, de manière [à ce] que les capacités perdues puissent être remplacées en temps voulu* ». Dans le Rapport 2017 pour la Belgique, la Commission écrit : « *À plus long terme, la Belgique a des besoins d'investissement importants, notamment compte tenu de la sortie progressive de l'énergie nucléaire désormais prévue entre 2022 et 2025. Des pénuries structurelles risquent de se produire si l'investissement dans de nouvelles installations et dans des installations de remplacement est encore reporté. Cependant, la révision répétée du calendrier de sortie du nucléaire a découragé les investisseurs, en particulier ceux qui cherchaient à investir dans les énergies renouvelables et les centrales au gaz, et a fait naître un climat peu propice à la prise de décisions d'investissement à long terme* »³

En effet, l'incertitude quant à l'après-2025 affecte non seulement le secteur de l'énergie, mais aussi l'ensemble de l'économie belge puisqu'elle limite la compétitivité, et donc le potentiel de croissance économique et d'emplois à long terme, et réduit l'attrait du pays pour les investisseurs étrangers. Il convient en outre de tenir compte du processus d'élaboration – qui bat son plein et doit encore être finalisé – de l'Union de l'énergie, qui s'appuie sur la politique européenne de l'énergie existante et se décline en « [...] *cinq dimensions conçues pour renforcer la sécurité énergétique, ainsi que la durabilité et la compétitivité du secteur de l'énergie, à savoir : la sécurité énergétique, la solidarité et la confiance ; la pleine intégration du marché européen de l'énergie ; l'efficacité énergétique comme moyen de modérer la demande ; la décarbonisation de l'économie ; et la recherche, l'innovation et la compétitivité*⁴ ».

Le dernier rapport de l'AIE⁵ insiste également pour que la Belgique anticipe dès maintenant les éventuels problèmes en matière d'énergie qui pourraient surgir à l'horizon 2025.

Le Conseil constate que le gouvernement a pris des mesures depuis un certain temps : la réserve stratégique a été constituée au moins jusque 2020 ; trois centrales nucléaires ont été prolongées (Doel 1 : désactivation prévue le 15 février 2025, Doel 2 : désactivation prévue le 1^{er} décembre 2025 et Tihange 1 : désactivation prévue le 1^{er} octobre 2025). Toutefois, ces mesures ne répondent pas aux inquiétudes de l'AIE pour l'après-2025. Ces inquiétudes ont été rappelées dans l'étude d'Elia, selon laquelle le problème d'adéquation potentiel dépasse l'horizon 2025 et mérite une attention supplémentaire à long terme. L'étude d'Elia spécifie ensuite l'adéquation et traduit celle-ci en un volume appelé bloc structurel.

² Traduction issue du Country Report Belgium 2016 SWD(2016) 71 final du 26 février 2016 ([lien](#))

³ Rapport 2017 pour la Belgique SWD(2017)67 final du 22 février 2017

⁴ Cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique, COM(2015) 80 final ([lien](#))

⁵ Energy Policies of IEA Countries – Belgium – 2016 Review

Pour les matières qui relèvent de sa compétence, le Conseil a, à plusieurs reprises⁶, rappelé l'importance d'élaborer une vision à long terme (2030-2050) stable, cohérente et coordonnée en matière d'énergie. Cette vision se doit de reposer sur une large assise sociétale et donc d'être développée au travers d'une consultation et d'un dialogue avec l'ensemble des acteurs sociétaux et la recherche d'un consensus entre interlocuteurs sociaux (organisations représentatives des travailleurs et des employeurs). Cette vision doit non seulement tenir compte du secteur de l'énergie, mais aussi de son impact sur l'ensemble des paramètres économiques, sociaux et environnementaux. Ce message a été réitéré aux quatre Ministres de l'énergie dans un courrier commun du 29 mai 2015 émanant du Conseil et de l'ensemble des conseils économiques et sociaux régionaux (SERV, CESW et CESRBC).

A cet égard, l'étude d'Elia intitulée « Étude de l'adéquation et l'estimation du besoin de flexibilité du système électrique belge - période 2017/2027 » est, à la suggestion même de la Ministre Marghem, un point de départ dans le cadre de l'élaboration de la vision énergétique. De par son contenu, cette étude alimente les discussions quant au futur paysage énergétique belge, et plus précisément les discussions relatives à l'aspect de la sécurité d'approvisionnement. Selon le Conseil, cette étude devrait être complétée par d'autres avis et études existants pour élaborer une vision énergétique, notamment des études qui mesurent l'impact sur les objectifs de la politique énergétique décrits aux deux premiers paragraphes du point 2 ci-après. Parmi ces études et avis figurent les différentes études demandées par la Ministre Marghem dans sa note de politique générale ([lien](#)) ; l'étude « Analyzing the macroeconomic impacts of the transition to a low carbon society in Belgium » de la DG Environnement du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement ; les études « A European comparison of electricity and gas prices for large industrial consumers » ([lien](#)) et « A European comparison of electricity and gas prices for large industrial consumers – mars 2017 update⁷ » réalisées par PWC à la demande de la CREG ; l'avis du Conseil consultatif du gaz et de l'électricité du 21 décembre 2016 relatif aux études sur l'énergie renouvelable qu'il a commanditées (1) Assessment of the impact of renewable generation on Central-Western Europe electricity markets⁸, réalisée par FTI-CL, et (2) Determining the impact of renewable energy on balancing costs, back-up costs, grid costs and subsidies⁹, réalisée par la KULeuven, ainsi que les deux études en question ; et l'étude du BFP intitulée « Cost-benefit analysis of a selection of policy scenarios on an adequate future Belgian power system – Economic insights on different capacity portfolio and import scenarios »¹⁰.

⁶ CCE 2015-0135 « L'engagement des interlocuteurs sociaux face aux enjeux énergétiques » ([lien](#)) et CCE 2014-1145 « Avis concernant le projet d'étude sur les perspectives d'approvisionnement en électricité à l'horizon 2030 et le rapport sur les incidences environnementales y afférent » ([lien](#))

⁷ Etude du 30 mars 2017 disponible via le lien suivant : <http://www.creg.be/fr/publications/etude-div-20170330>

⁸ Etude du 7 septembre 2016 disponible via le lien suivant : <http://www.creg.info/pdf/ARCC/161019-FTI-CL.pdf>

⁹ Etude d'octobre 2016 disponible via le lien suivant : <http://www.creg.info/pdf/ARCC/161019-KULeuven.pdf>

¹⁰ <http://www.plan.be/publications/publication-1658-fr-cost-benefit-analysis-of-a-selection-of-policy-scenarios-on-an-adequate-future-belgian-power-system-economic-insights-on-different-capacity-portfolio-and-import-scenarios>

2 Défis à relever dans le cadre de la vision énergétique

Le Conseil estime que la politique énergétique doit viser simultanément les objectifs suivants :

- garantir des prix énergétiques qui soient compétitifs pour les grandes et petites entreprises (qui sont sensibles aux prix de l'énergie et sont en concurrence avec des entreprises étrangères) et abordables pour les citoyens (et plus particulièrement pour les moins favorisés) ;
- respecter les limites environnementales et les engagements environnementaux ;
- garantir la sécurité d'approvisionnement énergétique.

Selon le Conseil, ces objectifs doivent contribuer, dans le cadre d'une économie mondiale, à la consolidation d'une société durable et d'activités économiques garantissant des emplois de qualité et une valeur ajoutée dans l'économie nationale.

Le Conseil fait remarquer que la transition énergétique vers une économie bas carbone en Belgique doit se faire dans le respect de ces objectifs de politique énergétique. Dans cette optique, le Conseil identifie ci-dessous les défis qui doivent selon lui être relevés dans le cadre de la vision énergétique et qui expliquent la nécessité de réaliser cette dernière le plus rapidement possible. Il mène son analyse en commençant par les compétences liées au niveau fédéral, mais tient compte des autres niveaux de pouvoir, en particulier les Régions et l'Europe. Le Conseil estime que la vision doit attribuer le même poids à chacun des objectifs précités.

Pour le Conseil, il est clair que la transition énergétique constitue un défi, mais qu'elle peut aussi représenter une opportunité pour le développement économique et la création d'emplois. Afin d'exploiter pleinement cette opportunité et de créer une situation win-win entre le climat et l'économie, il est essentiel que la transition tienne totalement compte du tissu socioéconomique et que tous les acteurs se sentent concernés par la transition et y soient sensibilisés. Le Conseil tient à souligner qu'une transition efficace vers une énergie sûre et compétitive à faible intensité de carbone nécessitera une politique d'innovation ambitieuse ainsi que des investissements accrus et soutenus dans l'économie belge en matière d'équipements énergétiques, de réseaux, de transport, de technologies de transport, d'infrastructures, de bâtiments économes en énergie, d'éducation et de formation, de recherche et développement, etc. Ces investissements pourraient créer de nouveaux emplois, stimuler la croissance et les exportations et contribuer au développement de niches industrielles. De plus, les nouvelles technologies énergétiques durables devraient permettre d'avancer sur le marché mondial des technologies énergétiques en pleine croissance.

2.1 Défi 1 : sauvegarder l'avenir de la compétitivité de l'économie belge et en particulier de son industrie dans le contexte d'une transition énergétique

Le Conseil estime qu'il est nécessaire que la transition énergétique à venir garantisse le maintien et le déploiement d'une industrie belge forte et compétitive garante d'emplois de qualité et de création de valeur ajoutée dans l'économie nationale.

Selon le Conseil, la Belgique devra relever le défi de l'impact significatif qu'aura la transition énergétique sur la compétitivité de l'économie belge et en particulier sur son industrie. Il est essentiel à ses yeux que la transition énergétique intègre la réalité de l'économie belge et de son industrie dans la définition de sa vision énergétique, mais aussi dans le cadre des engagements futurs de la Belgique en termes d'objectifs de politique énergétique et climatique (définis aux deux premiers paragraphes du point 2). Ceci est important pour garantir le développement de l'économie belge dans son ensemble et les emplois qui en découlent.

2.1.1 Tenir compte des spécificités industrielles de la Belgique

L'économie belge et son industrie ont en effet des spécificités qui influent directement sur sa consommation d'énergie. Tout d'abord, l'industrie belge occupe un poids relativement plus important dans l'économie belge que dans les pays voisins (part de la valeur ajoutée dans le PIB : 14% en Belgique contre 11,78% aux Pays-Bas et 11,31% en France¹¹). Ensuite, de par sa structure, l'industrie belge est relativement plus intensive en énergie que l'industrie de ses voisins européens, et ce, tant pour le pétrole et le gaz que pour l'électricité : l'intensité énergétique de l'industrie belge est en moyenne 25% plus élevée qu'aux Pays-Bas, 45% plus élevée qu'en France et 53% plus élevée qu'en Allemagne¹².

Cette situation peut s'expliquer en grande partie par la spécialisation relative de l'industrie belge dans quelques secteurs spécifiques intensifs en énergie et qui contribuent au PIB de manière plus importante en Belgique que dans les autres pays. Ainsi, en 2013, la part de la valeur ajoutée dans le PIB belge s'élevait à : 2,2% pour le secteur chimique (NACE 20), 2,2% pour le secteur alimentaire (NACE 10-12), 1,7% pour le secteur pharmaceutique (NACE 21) et 1,1% pour la métallurgie (NACE 24)¹³. Ces secteurs utilisent intensivement de l'énergie, puisque la part des coûts énergétiques dans la valeur ajoutée est de : 23% pour la métallurgie (NACE 24), 22% pour le secteur du raffinage (NACE 19), 21% pour le secteur chimique (NACE 20) et 19% pour le secteur du papier (NACE 17)¹⁴. Pour ces raisons, la part de l'industrie dans le total de la consommation finale d'énergie est significativement plus élevée en Belgique que chez ses voisins européens : 34% en 2014, contre 30% en Allemagne et aux Pays-Bas et 20% en France.

¹¹ 22,6% en Allemagne – Source : CREG & PWC 2016 : A European comparison of electricity and gas prices for large industrial consumers ([lien](#))

¹² Calculs effectués sur base d'Eurostat, exprimés en 1000 TEP par million d'euros de valeur ajoutée, moyenne sur la période 2009-2014 (valeur ajoutée brute – [lien](#)) et (consommation finale d'énergie – [lien](#))

¹³ CREG & PWC 2016 : A European comparison of electricity and gas prices for large industrial consumers, [lien](http://www.creg.info/pdf/Divers/20160629-EnergyPrices-FinalReport.pdf) <http://www.creg.info/pdf/Divers/20160629-EnergyPrices-FinalReport.pdf>. Cette source ne donne aucun chiffre sur la part de la valeur ajoutée dans le PIB belge du secteur du raffinage et du secteur papetier. Selon la BNB (Rapport BNB 2015 : <https://www.nbb.be/doc/dq/f/dq3/nfdc.pdf>), la part de la valeur ajoutée dans le PIB belge du secteur du raffinage (NACE 19) est de 0,25% et celle du secteur papetier (NACE 17) de 0,7%.

¹⁴ CREG & PWC 2016 : A European comparison of electricity and gas prices for large industrial consumers ([lien](#))

En outre, une large part de l'énergie consommée en Belgique est d'abord transformée sur notre territoire et une large proportion de l'énergie disponible pour la consommation finale est utilisée à des fins non énergétiques, c'est-à-dire comme matière première pour la production de biens, en particulier dans les activités pétrochimiques, notamment les produits naphta dont la part a fortement augmenté depuis 1990¹⁵. Avec ce pourcentage élevé de la consommation finale d'énergie destinée à des fins non énergétiques (25% en 2014), la Belgique se démarque de ses voisins européens – 9% pour la France et 10% pour l'Allemagne - à l'exception des Pays-Bas 22%¹⁶.

Il est également important de garder à l'esprit que les secteurs de l'industrie belge sont largement interdépendants (e.g. les raffineries, la pétrochimie, la chimie, le textile, la transformation du plastique, ...) et que, outre des emplois directs (11,7% de l'emploi total)¹⁷, ils génèrent beaucoup d'emplois indirects, notamment dans de nombreuses PME.

Ces considérations sont essentielles, d'autant plus que certaines activités industrielles sont soumises à une forte concurrence, tant de nos voisins européens que du reste du monde.

2.1.2 Tenir compte des spécificités de la Belgique en termes de mobilité

Selon le Conseil, la mobilité est primordiale pour le bien-être de la société belge et la vitalité de son économie. Il attire l'attention sur le fait que le secteur du transport - l'un des principaux émetteurs de CO₂ (22,2% du total des émissions en 2014¹⁸) – est un pôle d'action stratégique pour la réduction des émissions de CO₂. De plus, il s'agit du seul grand secteur économique dont les émissions de gaz à effet de serre ont augmenté depuis 1990. En Belgique, les émissions ont augmenté de 18,7% entre 1990 et 2013¹⁹. En 2015, le secteur des transports représentait 29% de la consommation annuelle d'énergie finale de la Belgique, ou 121 TWh, alors qu'en 1990, le secteur représentait 91 TWh²⁰. Cependant, la Belgique, avec en tête les villes d'Anvers et de Bruxelles, est l'un des pays les plus embouteillés d'Europe.

Les embouteillages sont source d'inefficacité énergétique et ont des conséquences négatives pour le citoyen, pour l'économie et pour la société dans son ensemble. Leur coût économique est estimé par l'OCDE à 1 à 2% du PIB²¹. Outre le coût économique, des coûts environnementaux et en matière de santé sont également liés aux embouteillages. Le bon fonctionnement du marché du travail ainsi que l'accès aisé à la vaste offre de services sont également entravés par la problématique de la congestion. Le Conseil estime que notre économie a besoin d'un plan pluriannuel d'investissements ambitieux en ce sens qu'il contribue à améliorer la mobilité, et ne peut donc que souffrir d'économies à cet égard²².

¹⁵ 25% en 2014 contre 18,4% en 2004 (Source : Eurostat : Energy Balance Sheets 2014 – édition 2016)

¹⁶ Eurostat : Energy Balance Sheets 2014 – édition 2016 ([lien](#))

¹⁷ CREG & PWC 2016 : A European comparison of electricity and gas prices for large industrial consumers ([lien](#))

¹⁸ Rapport complet de l'Inventaire national de GES 2016 sous le Protocole de Kyoto, disponible sur : http://cdr.eionet.europa.eu/be/eu/mmr/art07_inventory/ghg_inventory/envv2es4q/

¹⁹ Rapport de la Commission Nationale Climat, (2016), "Belgium's second Biennial Report on Climate Change under the United Nations Framework Convention on Climate Change", http://www.climat.be/files/7514/5034/4559/BR2_EN.pdf

²⁰ APERe asbl, (2017), « Observatoire belge de l'énergie », <http://www.apere.org/fr/observatoire-belge-de-l-energie>

²¹ OCDE, Etudes économiques de la Belgique, mai 2013, p. 85

²² CCE 2013-0770 Avis sur le Projet de plan pluriannuel d'investissements du groupe SNCB pour la période 2013-2025, disponible sur : <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc13-770.pdf>

Afin de résoudre les problèmes actuels de mobilité et de prévenir les problèmes futurs en la matière, le Conseil insiste sur le besoin pressant de trouver des solutions en matière de mobilité qui s'insèrent dans la vision énergétique et qui contribuent aux objectifs d'une politique de mobilité durable. Il est essentiel dans ce contexte de réaliser une politique cohérente entre les différents niveaux de pouvoir. Pour ce faire, il faut, selon le Conseil, élaborer et concrétiser une vision interfédérale de mobilité (pour tous les niveaux de pouvoir et tous les modes de transport). Le plan (l'ensemble de politiques et de mesures) qui concrétisera cette dernière contribuera également à réaliser les objectifs de la politique énergétique.

2.1.3 Tenir compte des spécificités de la Belgique en termes de bâtiments

Avec un parc immobilier ancien, la Belgique²³ fait partie des mauvais élèves en matière de bâtiments au niveau européen. Si la Belgique s'est améliorée ces dernières années grâce la meilleure efficacité énergétique des nouvelles constructions, un potentiel considérable d'économie d'énergie reste inexploité dans la rénovation des bâtiments existants. Pour le Conseil, à l'heure actuelle, ce potentiel d'économie d'énergie est sous-exploité.

2.1.4 Promouvoir l'innovation comme vecteur de la transition énergétique et de la compétitivité

Le Conseil souligne que la transition énergétique vers une économie bas carbone en Belgique implique également une transformation sociétale. Cette transformation nécessitera une innovation sociétale, une innovation des modes de production et une innovation en termes d'organisation du travail. Elle exigera entre autres une adaptation du comportement des consommateurs et une adaptation de l'assortiment des biens et des services.

Les modèles de consommation ne doivent pas seulement changer en Belgique, mais aussi à l'étranger. Il est dès lors de première importance que la Belgique soit mise en position de fabriquer des produits innovants apportant une valeur ajoutée pour relever les défis de la transition. Cette dynamique est une pierre angulaire pour l'exportation vers d'autres pays. Elle pourra alors, à travers l'exportation, également influencer le modèle de consommation d'autres pays.

Une adaptation de l'assortiment de biens et de services exige des investissements dans l'innovation. De tels investissements sont impossibles sans le maintien d'une base industrielle forte qui, à son tour, permettra à la Belgique d'être précurseur en matière d'innovation dans les biens et services, notamment grâce à l'adjonction d'un ou de plusieurs service(s) nouveau(x) aux produits innovants ainsi mis sur le marché. L'inverse est valable également : pour pouvoir maintenir une base industrielle solide, il est nécessaire d'investir dans l'innovation.

En parallèle à ces innovations dans les biens et les services, l'innovation sociétale (innovation en matière de cultures, d'habitudes, de formes de collaboration, de manière d'organisation et/ou de procédures normalisées, sur le et en dehors du lieu de travail) est également importante pour la réussite de la transition.

²³ Voir p.ex. l'étude de 2016 de la commission ITRE intitulée « Boosting Building Renovation : What Potential and Value for Europe? » ([[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587326/IPOL_STU\(2016\)587326_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587326/IPOL_STU(2016)587326_EN.pdf)] et l'avis du CFDD du 25 février 2011 sur la réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments [<http://www.frddo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2011a04f.pdf>]

L'industrie belge est, comme on vient de le souligner, spécialisée dans des activités intensives en énergie. Pour ces activités qui utilisent intensivement de l'énergie, elle affiche toutefois de bonnes performances en matière d'efficacité de ses processus industriels et est même en général plus efficiente que dans les pays voisins. Ainsi, l'industrie chimique et pharmaceutique (NACE 20-21) est plus efficace, au niveau des processus industriels, en Belgique que dans les pays voisins. Le secteur de la cokéfaction et du raffinage (NACE 19) est très performant en matière d'efficacité énergétique²⁴. De plus, l'industrie apporte également des solutions à d'autres secteurs afin que ceux-ci soient en mesure d'être plus efficaces en termes de CO₂.

Afin de pouvoir rester un acteur important dans la transition et afin de rendre les autres secteurs en mesure d'être plus efficaces en termes de CO₂, il est important que l'industrie continue à chercher de nouveaux produits et procédés industriels en Belgique. Il est aussi important que les entreprises belges puissent continuer à investir pour développer des procédés plus efficaces en termes de CO₂. Il va de soi que de tels investissements/innovations auront lieu s'ils sont rentables et concurrentiels considérant le contexte économique mondial et le cadre défini par les pouvoirs publics.

Etant donné les contraintes des lois physiques limiteront toute amélioration supplémentaire de l'efficacité énergétique des processus industriels et de l'utilisation de l'énergie à des fins non énergétiques, il sera nécessaire de faire appel à des technologies low carbon nouvelles et innovatrices au fur et à mesure qu'elles se développent. Compte tenu de la transition énergétique à l'échelle européenne, il est important que l'industrie belge reste à la pointe des performances en matière de CO₂ en adoptant les technologies « state of the art » rentables. Pour ce faire, une politique industrielle qui crée un cadre d'investissement positif est nécessaire.

Dans ce contexte, il est important que la Belgique exploite pleinement son potentiel d'innovation.

²⁴ Source: CREG & PWC 2016: A European comparison of electricity and gas prices for large industrial consumers ([lien](#))

2.2 Défi 2 : garantir des prix de l'énergie compétitifs et abordables pour l'ensemble des consommateurs belges

La transition énergétique qui s'amorce en Belgique nécessitera d'importants investissements. Il se pourrait que la transition énergétique augmente, du moins dans un premier temps, le coût du système énergétique belge. Dans ce cadre, le Conseil estime qu'il faut chercher à réaliser simultanément les objectifs de politique énergétique mentionnés aux deux premiers paragraphes du point 2. Cela implique entre autres d'étudier comment optimiser l'usage des infrastructures et processus existants (au niveau de la production, du transport, de la distribution etc.) et comment développer, de la manière la plus coût-efficace possible, de nouvelles infrastructures.

Outre ce coût, il est également important de ne pas perdre de vue que toute hausse des prix de l'énergie :

- affecte relativement plus notre économie que celle de nos voisins car elle est relativement plus dépendante de l'énergie ;
- affecte plus lourdement les ménages les moins favorisés car le coût de l'énergie occupe une part plus importante de leurs dépenses qu'au sein d'un ménage moyen ;
- affecte les salaires via le mécanisme d'indexation (hors carburants).

Le Conseil souligne qu'il est important de tenir compte de l'impact de la hausse possible du coût du système énergétique sur la compétitivité des entreprises et le caractère abordable des prix pour les ménages, lors du choix du chemin de la transition, des mesures et des instruments et de la répartition des coûts et des avantages. En effet, le soutien sociétal de la transition énergétique pour tous les groupes dans la société que ce soit au niveau des entreprises ou des ménages est un critère important pour atteindre la durabilité au sens large du système énergétique.

2.2.1 Une politique permettant des prix de l'énergie compétitifs

Le différentiel des prix finaux de l'énergie entre les consommateurs belges et leurs voisins européens dépend du type d'énergie et des profils de consommation.

En ce qui concerne le prix final de l'électricité, l'étude CREG/PWC²⁵ révèle un "problème de compétitivité pour les grands consommateurs industriels qui concurrencent des consommateurs électro-intensifs dans les pays voisins (surtout l'Allemagne, la France et les Pays-Bas)". Selon cette étude, cela découle principalement d'une hausse structurelle d'éléments comme les frais de réseau, les taxes, les prélèvements et les contributions au financement du renouvelable, ainsi que de différences dans le prix de la composante énergétique. Certains profils, dans cette étude, ont un avantage compétitif par rapport aux pays de référence en termes de facture d'électricité. L'interprétation des conclusions de cette étude en termes de politique économique doit prendre en compte l'impact des coûts énergétiques sur la compétitivité des divers secteurs, sur l'évolution des stratégies d'achat et même de production des consommateurs industriels, sur les possibilités (y compris dans une perspective internationale) d'amélioration de la compétitivité par exemple par le biais de l'efficacité énergétique et de l'innovation, sur les éléments qui renforcent ou compromettent (potentiellement) la compétitivité d'utilisateurs spécifiques et peuvent favoriser leur délocalisation. Il convient aussi de prendre en considération les éventuelles mesures de soutien et obligations qui interviennent au niveau des entreprises dans le cadre de la politique de l'énergie et du climat.

²⁵ CREG & PWC 2016 : A European comparison of electricity and gas prices for large industrial consumers ([lien](#))

En ce qui concerne le gaz, l'étude souligne que « les différences de prix finaux observées entre les pays ainsi que les gammes de résultats possibles au sein d'un même pays sont moins grandes que pour l'électricité ». Toutefois, pour les prix du gaz, le handicap en termes de coûts existe pour les entreprises qui sont en concurrence au niveau international avec les États-Unis, en raison d'une offre excédentaire de gaz créée par le développement du gaz de schiste aux États-Unis.

Afin de pouvoir mesurer au mieux les différentiels des prix finaux de l'énergie entre la Belgique et ses voisins européens, il est important, selon le Conseil, de disposer d'un « monitoring » dont la méthodologie est transparente et publique, de même que ses résultats. Ce « monitoring » doit couvrir une large série de profils de consommation afin d'être représentatif de l'ensemble des consommateurs belges (aussi bien ménages, PME que grandes entreprises) et, ce, pour différentes formes d'énergie. Le monitoring doit assurer le suivi - en distinguant les entreprises industrielles et les ménages - des coûts énergétiques totaux des divers vecteurs énergétiques et de leurs composantes (équipements, frais de réseau, prélèvements et éventuels rabais ou compensations), et ce dans les différentes Régions par rapport aux principaux partenaires commerciaux. Un tel « monitoring » doit permettre de déceler les éventuels différentiels de prix finaux pour certains consommateurs « comparables » et d'analyser les raisons de ces différentiels. Il est important aux yeux du Conseil que ces deux aspects du monitoring soient analysés en même temps. Le fait de disposer d'un « monitoring » adéquat pourrait permettre aux autorités compétentes de prendre des mesures pour y remédier.

Le Conseil estime important que, si nécessaire, des mesures soient effectivement prises afin de sauvegarder la position compétitive des entreprises (notamment dans le cadre de la norme énergétique dont la forme, la composition et l'usage restent encore à définir) tout en veillant à la coordination entre les différents niveaux de pouvoir et à la participation des parties prenantes concernées²⁶. Le Conseil souligne aussi l'importance de l'évaluation périodique des mesures prises ainsi que de l'examen, lors de cette évaluation, de leur impact sur tous les consommateurs et sur la transition elle-même sur la base d'un ensemble de données complet et bien étayé.

2.2.2 Une politique permettant des prix de l'énergie abordables

Suite à l'augmentation des prix finaux de l'énergie ces dernières années, de plus en plus de ménages éprouvent des difficultés à honorer leurs factures énergétiques, alors même que les ménages aux revenus les plus faibles dépensent en moyenne une plus grande partie de leur budget au chauffage, à l'éclairage et à l'eau, que les ménages à revenus moyens²⁷. Le budget que les ménages avec de faibles revenus consacrent au logement est souvent comparable à celui des ménages plus aisés, pour cause de trop faible isolation des bâtiments qu'ils occupent. Et ce, alors même que les ménages dépensent en moyenne 24% de leur budget en logement et qu'un ménage disposant de moins de 60% du revenu médian y consacrerait 33,6% contre 13,8% pour un ménage ayant plus de 60% du revenu médian²⁸. Et ce, malgré les mesures d'isolation des bâtiments en cours depuis 1970.

²⁶ En ce compris les interlocuteurs sociaux du CCE

²⁷ ULB et SPF Économie (2013). *Analyse de la facture énergétique des ménages et mesure des difficultés rencontrées par les personnes âgées, Rapport final*. ([Lien](#))

²⁸ Eurostat (2015) : <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

La Belgique a développé une série d'instruments en matière de mesures sociales relatives à l'énergie, dont notamment les tarifs sociaux et leur automatisation, le fonds social chauffage ou le paiement échelonné. Autant d'outils qui permettent un accès abordable et minimum à l'énergie. Mais, comme il l'avait déjà mentionné dans ses avis sur l'efficacité énergétique dans le secteur des logements en Belgique²⁹, le Conseil en appelle aussi à un vaste plan de rénovation des bâtiments en Belgique, plan qui permettra de diminuer la facture des ménages et de réduire l'empreinte écologique liée au chauffage tout en créant des emplois de qualité. Ces politiques et mesures représentent en outre un important gisement d'activités économiques et d'emplois localisés en Belgique.

2.2.3 Répartition des coûts du système énergétique

Pour créer et préserver un large soutien sociétal à la politique énergétique menée dans le cadre de la transition énergétique et pour introduire avec succès les transformations nécessaires sur les plans économique, social et environnemental, il est impératif, selon le Conseil, que la répartition des coûts – et des revenus – générés par la transition s'opère conformément à ce qui se justifie au regard des objectifs susmentionnés (cf. les deux premiers paragraphes du point 2) qui doivent être simultanément poursuivis.

Dans ce cadre-là, il faut tenir compte de la vitesse de la transition du système énergétique, car plus la vitesse de la transition est importante, plus les coûts et les opportunités y afférents sont importants. Plus les coûts sont importants, plus la répartition en sera difficile. Plus la répartition des coûts sera difficile, plus il sera ardu d'obtenir un large soutien sociétal. Ne rien entreprendre aura également un coût qu'il faudra prendre en compte. La vitesse de la transition doit donc, selon le Conseil, être calibrée de manière à permettre une réalisation équilibrée et simultanée des objectifs de la transition énergétique décrits plus haut. Et ce, afin d'en récolter un maximum de bénéfices.

Par ailleurs, il faudra tenir compte du fait que des événements inattendus peuvent influencer la vitesse de la transition (c'est-à-dire des événements soudains qui entraînent une rupture dans l'approche adoptée pour réaliser cette transition).

Le Conseil fait remarquer qu'une part considérable des prix finaux de l'énergie est constituée actuellement de frais de réseau, taxes et accises, prélèvements et autres contributions imputées via la facture, telles que les contributions liées au financement de l'énergie renouvelable. À l'heure actuelle, l'entièreté de la transition est principalement financée par la facture d'électricité. Il est important que l'on veille à diversifier la base de financement et à assurer la cohérence des instruments de financement puisque la transition énergétique implique d'autres éléments que la seule électricité et que la diminution de la consommation d'énergie érode le financement sur la base des kWh. Il convient en outre d'éviter les coûts inutiles (p.ex. imputer une TVA sur des contributions).

²⁹ CCE 2005-1391 et CCE 2006-422

2.3 Défi 3 : une politique performante en matière de climat et d'environnement

Le Conseil souligne que la protection de l'environnement et du climat constitue l'un des objectifs de la politique énergétique en Belgique (cf. les deux premiers paragraphes du Point 2). Dans les conclusions du Conseil européen d'octobre 2014³⁰, qui fixaient le cadre d'action de l'UE en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, il validait un objectif contraignant de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans l'UE d'au moins 40% d'ici 2030 par rapport aux niveaux d'émissions de 1990. Cet objectif, qui doit être atteint collectivement par l'UE européenne par l'intermédiaire de ses Etats membres, a été communiqué officiellement en tant que contribution³¹ (« INDC »³²) de l'UE à l'Accord de Paris de 2015 tel que ratifié par l'UE³³ et, sauf deux exceptions³⁴, tous ses Etats membres dont la Belgique³⁵. Dans cet Accord de Paris, les parties prenantes s'engagent à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2° C par rapport aux niveaux préindustriels et même de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5° C.

Pour contribuer à la réalisation de cet objectif de réduction des émissions d'au moins 40%, une multitude d'initiatives ont été avancées par la Commission européenne dont celle de mettre en place un nouveau processus de gouvernance³⁶ octroyant une certaine souplesse aux Etats membres pour choisir les mesures les mieux adaptées à leur système énergétique et à leurs préférences nationales, tout en s'assurant que cette souplesse reste « compatible avec un renforcement de l'intégration des marchés, une concurrence accrue et la réalisation des objectifs de l'UE en matière de climat et d'énergie »³⁷. Dans ce cadre, les Etats membres devront présenter à partir du 1er janvier 2019 un plan national intégré en matière d'énergie et de climat pour chaque période de 10 ans. Pour le Conseil, il est néanmoins clair que l'impact des transformations réclamées par les objectifs de plafonnement de la hausse des températures tels qu'indiqués dans l'Accord de Paris constituent non seulement un défi mais peut aussi offrir des opportunités de développement économique et de création d'emplois de qualité.

2.3.1 Un objectif tenant compte des spécificités de la Belgique

Le changement climatique est un enjeu global/mondial qui, selon le Conseil, requiert idéalement une approche mondiale. Le Conseil reconnaît l'importance des accords internationaux et insiste sur la nécessité d'une collaboration – renforcée et plus efficace – au niveau international afin de relever le défi du changement climatique. Il serait positif que tous les acteurs concernés plaident, dans les limites de leurs capacités spécifiques, pour un « level playing field » et pour une transition juste dans le domaine des défis environnementaux. Ceci pourrait engendrer une concurrence plus loyale, laquelle devrait normalement réduire aussi l'impact sur l'environnement.

³⁰ Conclusions du Conseil européen du 23 et 24 octobre 2014, p. 1 (EUCO 169/14, CO EUR 13, CONC 5) [<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/fr/pdf>]

³¹ Art. 4, point 2 de l'Accord de Paris

³² Le terme « INDC » est l'acronyme anglais pour « Intended National Determined Contribution ».

³³ Annexe concernant l'explication du caractère contraignant de l'accord du 12 décembre 2015 dans le cadre de la conférence de Paris des parties à la convention des Nations Unies sur les changements climatiques

³⁴ Les Etats membres à ne pas l'avoir encore ratifié sont la République Tchèque et les Pays-Bas [http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php].

³⁵ La Belgique a déposé son instrument de ratification auprès du Secrétariat général des Nations-Unies le 6 avril 2017. L'accord de Paris est entré en vigueur en Belgique depuis le 6 mai 2017.

³⁶ Proposition de Règlement sur la gouvernance de l'Union de l'énergie – COM (2016) 759 final.

³⁷ Communication de la Commission sur un cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030 - COM(2014) 15 final, p. 14.

La politique énergétique et environnementale en Belgique (et dans ses Régions) s'inscrit dans un cadre européen et international. Des objectifs ont été définis au sein de ce cadre et doivent être respectés. Le Conseil estime que la Belgique doit contribuer à la réalisation des objectifs fixés par l'UE lors de la COP21 à Paris. Ainsi, en tant qu'État membre, la Belgique a approuvé l'engagement de l'UE d'apporter sa contribution pour que le réchauffement planétaire soit limité bien en-deçà des 2° C. La contribution de la Belgique aux politiques énergétiques et climatiques internationales doit, selon le Conseil, tenir compte des spécificités de l'économie belge, du potentiel socio-économique et technique de notre pays ainsi que des efforts qui ont déjà été consentis. Afin de pouvoir élaborer le plus efficacement possibles ses politiques et en évaluer l'impact sur la contribution belge, il est essentiel que les partenaires sociaux soient consultés et associés durant tout le processus.

Le Conseil reconnaît que les compétences politiques en matière d'environnement relèvent surtout des Régions et du niveau européen, mais il souligne que le gouvernement fédéral peut et doit endosser un rôle important dans ce dossier. Selon le Conseil, la Belgique doit insister au niveau de l'UE sur l'importance d'une transition juste³⁸ et d'une contribution de tous les pays (à l'échelle mondiale) à la réalisation des objectifs en matière d'énergie et de climat. Dans le domaine de la réglementation énergétique et environnementale, il importe selon le Conseil de veiller à la mise en place à chaque niveau approprié d'un « level playing field au plus haut niveau ». Selon le Conseil, la recherche d'un « level playing field » aura un impact positif sur l'économie, la compétitivité, l'emploi et la protection de l'environnement dans le cadre de la réalisation des objectifs de la politique énergétique.

Le Conseil souligne à cet égard l'importance de la politique européenne en matière de climat et d'énergie, en particulier pour la période 2021-2030. L'Europe définit en ce moment concrètement la politique énergétique et climatique pour la période post-2020. Dans les documents disponibles de la Commission européenne, aucun objectif spécifique n'a été fixé à l'horizon 2030 pour les États membres en ce qui concerne la part des énergies renouvelables ([lien](#)). Il est important que les représentants des intérêts belges se fassent entendre au niveau européen, par exemple pour que les spécificités de l'économie belge soient prises en compte dans la définition du niveau d'ambition du plan d'action et des objectifs ou lois éventuels. La Belgique doit néanmoins être un acteur ambitieux et réaliste au regard des opportunités que la transition vers une économie à bas carbone peut offrir.

³⁸ Le concept de transition juste pour tous vers une économie écologiquement durable a été développé dans la résolution concernant « le développement durable, le travail décent et les emplois verts » adopté par la 102^{ème} session de la conférence générale de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) le 19 juin 2013 et il a été repris comme considérant de l'accord du 12 décembre 2015 dans le cadre de la conférence de Paris des parties à la convention des Nations Unies sur les changements climatiques. C'est pourquoi les créations et reconversions d'emplois doivent s'inscrire dans le cadre des structures existantes du dialogue social et de la protection sociale, de l'effort de formation et du développement des compétences, du respect des droits humains et des travailleurs.

2.3.2 Les compétences fédérales en matière d'environnement en ce qui concerne l'énergie renouvelable en mer

Dans le domaine de l'énergie renouvelable, le gouvernement fédéral est compétent pour les éoliennes en mer. Les autorités belges ont choisi, entre autres, l'éolien off-shore pour atteindre l'objectif des 13 % d'énergie renouvelable à l'horizon 2020. Le Conseil insiste sur le fait qu'atteindre cet objectif constitue un réel défi. Le Conseil demande à tous les gouvernements d'examiner l'évolution des coûts et bénéfices de cette technologie et d'autres technologies d'énergie renouvelable afin de pouvoir effectuer un choix motivé quant aux mesures à prendre après 2020 pour réaliser la transition énergétique nécessaire (cf. étude de la CREG, qui constate que les subsides pour l'éolien off-shore belge sont supérieurs à ceux accordés dans les pays voisins). Ensuite, une bonne collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux est importante dans le domaine de l'énergie renouvelable, puisque ces derniers disposent des principales compétences en la matière, tandis que l'impact de l'énergie renouvelable sur la sécurité d'approvisionnement énergétique est une compétence fédérale.

2.3.3 Un ensemble adéquat d'instruments de politique

Dans le souci de la réalisation et de la stimulation des objectifs de la politique énergétique (voir les deux premiers alinéas du point 2), il est nécessaire de disposer d'un ensemble d'instruments efficaces, efficaces, cohérents et souples qui allient transparence et fiabilité. Il en est ainsi à tous les niveaux (du local à l'international) et dans tous les domaines de politique (le logement, la mobilité, l'économie, l'énergie, l'agriculture...). Un cadre de décision bien conçu et un savoir-faire instrumental suffisant (fourni notamment par l'économie comportementale) doivent guider le choix des instruments. Un mélange sain d'instruments comprend, outre des aides directes, une inflexion grâce à des incitants fiscaux et des instruments non financiers tels que des obligations, des interdictions, des prises en charge complètes, des informations... Une plus grande différenciation permet en outre à la panoplie d'instruments de mieux tenir compte des besoins réels de groupes cibles (particuliers, PME, grandes entreprises, non-marchand...), des applications (OPEX/CAPEX, à maturité / immatures...) et des obstacles spécifiques. Ceci implique le démantèlement et l'arrêt des aides à mesure qu'une technologie parvient à sa maturité ou démontre qu'elle n'a pas la capacité d'atteindre ce stade. Cet aspect est essentiel pour la production d'énergie en raison des coûts de soutien et de la volonté d'améliorer le fonctionnement des marchés de l'énergie. La réduction et la cessation des aides dépendent notamment des recettes du marché, du degré d'internalisation des frais externes des diverses sources d'énergie ainsi que du degré de comparabilité du terrain d'action dans les diverses régions.

2.4 Défi 4 : garantir la sécurité d'approvisionnement à long terme

La sécurité d'approvisionnement est un facteur important dans l'économie d'un pays et pour l'ensemble des consommateurs belges - dont l'industrie à forte intensité énergétique fait partie. Elle contribue à la mise en place d'un climat d'investissement stable et à la productivité des entreprises. Dans une société de la connaissance hautement technologique, l'accès à des sources d'approvisionnement énergétiques fiables est un élément important pour le maintien et la croissance de la prospérité sociale. Un niveau élevé de sécurité d'approvisionnement a constitué, dans le passé tout au moins, un atout important pour la Belgique.

La Belgique est dépendante de l'étranger pour une grande partie de son approvisionnement énergétique. La balance commerciale négative en matière d'énergie se chiffrait à 3,8 % du PIB en 2014 (principalement pétrole et gaz) ; la dépendance énergétique de la Belgique se situant ainsi 50 % au-dessus de la moyenne européenne³⁹. Les exportations sont aussi importantes que les importations pour notre prospérité. Une moindre dépendance vis-à-vis des importations d'énergie provenant de l'étranger présente des avantages, mais des risques y sont également liés, surtout en l'absence d'alternatives compétitives à l'intérieur du pays.

Selon une étude⁴⁰ d'Elia, la sécurité d'approvisionnement du système électrique belge est garantie à court terme - jusque fin 2023 - sauf circonstances imprévues (cas de force majeure). En fonction des hypothèses utilisées par l'étude (capacité d'importation, développement de biomasse, disponibilité d'unités nucléaires, disponibilité de production étrangère et intérieure, etc.), Elia conclut que,

- du point de vue de l'adéquation du système (c'est-à-dire la capacité à répondre à un pic de demande), la capacité de production actuelle des centrales au gaz suffira à court terme à assurer les besoins, décroissants jusqu'en 2022, d'un bloc structurel⁴¹, quel que soit le scénario ;
- du point de vue du besoin de flexibilité, afin de permettre une gestion du réseau de transport en toute sécurité, il est nécessaire de disposer de 2 à 4 centrales au gaz (CCGT) en fonction du scénario.

Le scénario de base prévoit que le bloc structurel augmenterait de nouveau pour atteindre 4000 MW en 2027 selon les mêmes hypothèses reposant sur la fermeture des centrales nucléaires d'ici 2025 ainsi que le prévoit la législation. Selon d'autres scénarios, ce bloc structurel pourrait atteindre 9000 MW en 2027.

³⁹ Commission européenne : Country Factsheet Belgium: Energy Union ([lien](#))

⁴⁰ Étude de l'adéquation et estimation du besoin de flexibilité du système électrique belge, ainsi que l'addendum à cette étude ([lien étude](#)) ([lien addendum](#))

⁴¹ L'étude d'Elia définit le bloc structurel comme « le volume de puissance nationale réglable » nécessaire pour équilibrer à tout moment l'offre et la demande d'électricité selon les critères légaux actuels de sécurité d'approvisionnement. Ce bloc structurel peut être constitué de différents moyens de production, de stockage et/ou de consommation.⁴¹ En d'autres mots, le bloc structurel indique pour chaque année l'énergie et la capacité supplémentaires nécessaires pour répondre à la demande, compte tenu des moyens déjà connus et du volume d'importation disponible estimé (voir addendum à l'étude d'Elia, p. 3).

Selon le Conseil, pour veiller à garantir la sécurité d'approvisionnement énergétique de la Belgique, différentes pistes doivent être envisagées. Ces pistes doivent être évaluées en fonction de leurs coûts pour les entreprises, pour l'emploi et pour la société dans son ensemble et en fonction de la réforme de l'ETS au niveau européen et en tenant compte dans la mesure du possible du Clean Energy Package. Ces pistes sont, notamment : développer des instruments de politique adaptés, améliorer le fonctionnement du marché en ce compris l'élimination des éléments faussant la concurrence telle qu'entre autres expliquée au point 2.3.3, innover, utiliser de manière optimale les infrastructures existantes, investir dans l'infrastructure, augmenter la disponibilité des énergies renouvelables intermittentes, accroître l'efficacité énergétique, augmenter la flexibilité tant de la production que de la demande, développer les possibilités de stockage et, dans le cas où le mécanisme de la réserve stratégique ne peut garantir la sécurité d'approvisionnement, examiner, en tenant compte de la réforme de l'ETS, l'opportunité d'une éventuelle mise en place d'un mécanisme de capacités en remplacement de la réserve stratégique. Toutes ces pistes doivent également s'inscrire dans le cadre d'une politique stable et prévisible en matière de sécurité d'approvisionnement au niveau européen, en particulier dans les pays voisins. Une bonne collaboration au niveau européen aura un impact positif sur le climat d'investissement, tenant compte du fait que la Belgique n'a aucune influence et aucune maîtrise sur ce qui se passe dans les pays voisins.

2.4.1 Importations, exportations et importance de la production intérieure d'énergie

L'équilibre optimal entre production intérieure et importations doit être fixé à un coût sociétal le plus faible possible et en tenant compte de la sécurité de livraison et d'éléments macroéconomiques comme l'impact sur l'économie belge (dont l'impact qui en résulte sur l'emploi dans tous les secteurs) de la production d'électricité et des frais et recettes de transport du gaz et d'électricité qui en découlent (y compris l'impact de prix plus convergents avec les pays voisins).⁴² Compte tenu d'un ensemble d'aspects parmi lesquels le coût total du système énergétique belge, le potentiel technique et économique de la Belgique, les défis environnementaux et climatiques auxquels notre pays est confronté, et d'autres paramètres macroéconomiques, le Conseil estime que la capacité de production intérieure doit être exploitée au maximum pour autant que cela mène à une prospérité maximale dans le pays (en termes d'emploi, de prix pour les consommateurs d'énergie etc.). Selon le Conseil, cette approche de maximisation peut avoir une influence positive sur la prospérité en Belgique. L'objectif doit être le maintien et la création d'emplois de qualité et de valeur ajoutée dans le secteur de l'énergie proprement dit et dans d'autres secteurs (les gros consommateurs d'énergie et les secteurs à haute intensité énergétique). Si la Belgique investit dans le développement de technologies bas carbone économiquement plus intéressantes, plus compétitives à moindre coût, elle pourrait devenir un exportateur net d'électricité à long terme.

Selon le Conseil, il est essentiel, en vue d'assurer la sécurité d'approvisionnement dans notre pays, de miser sur une utilisation optimale tant des moyens de production nationaux que des possibilités d'importation et d'exportation. Pour ce faire, il importe de tenir compte, de façon équilibrée, des objectifs de la politique énergétique. La sécurité d'approvisionnement est influencée par de nombreux facteurs, dont la présence d'un réseau d'interconnexion bien développé. Les interconnexions et échanges entre pays sont positifs selon le cadre européen, qui vise un marché unique et un dispatching optimal. Dans ce contexte, le Conseil tient toutefois à préciser que, pour qu'il y ait une contribution positive, il faut absolument qu'il y ait mise à disposition structurelle, garantie et prévisible de ces interconnexions pour tous les acteurs du marché à toutes les échéances. La garantie d'avoir la capacité disponible exacte à l'avenir n'est pas offerte actuellement.

⁴² Rapport du BFP du 23 février 2017 intitulé « Cost-benefit analysis of a selection of policy scenarios on a adequate future Belgium power system – economic insights on different capacity portfolio and import scenarios »

En d'autres termes, le Conseil souligne que la présence d'interconnexions n'est en soi aucune garantie d'importation effective d'électricité sur notre territoire. Le Conseil indique que la disponibilité de capacités de production à l'étranger et la disponibilité de capacités de transport dans les pays voisins sont à cet égard des conditions essentielles pour la contribution des interconnexions. Il est important de renforcer le marché en étendant les responsabilités des acteurs du marché au-delà de 24 heures. La capacité d'interconnexion doit être garantie aussi bien à court terme qu'à long terme. C'est l'unique manière, dans un contexte européen, de faciliter au maximum la responsabilité des fournisseurs et des responsables d'équilibre pour l'achat d'électricité et le respect des contrats de livraison.

2.4.2 Climat d'investissement pour le système électrique belge

Le Conseil souligne qu'il convient d'investir dans le système électrique belge. La nature de ces investissements sera amenée à changer. En effet, ces derniers seront notamment dirigés vers les technologies d'avenir. Ce changement de paradigme nécessite une réflexion quant au futur « market design » de l'électricité afin de valoriser correctement les différentes capacités de production, et assurer un « level playing field » entre celles-ci. Afin d'atteindre les objectifs de politique énergétique mentionnés au début du présent avis, le Conseil se réfère à cet égard à la nécessité de supprimer progressivement les éléments faussant le marché (cf. 2.3.3) ainsi qu'aux mesures énumérées au point précédent.

Selon le Conseil, les investissements nécessaires ne peuvent être réalisés que dans un cadre qui permette la mise en place d'un climat qui soit favorable aux investissements, lequel est décisif pour la création de valeur ajoutée et le maintien et la création d'emplois dans le cadre de la transition énergétique. Un cadre juridique et fiscal stable et transparent est notamment requis en vue de garantir une sécurité (juridique) suffisante pour les investisseurs. Des garanties de stabilité doivent être apportées aussi rapidement que possible sur les plans juridique et fiscal afin que les investissements nécessaires soient réalisés en temps opportun pour assurer la sécurité d'approvisionnement sans interruption. Le Conseil est convaincu qu'un large soutien sociétal pour la vision énergétique est important pour renforcer la stabilité et la prévisibilité et qu'il aura un impact positif sur le climat d'investissement et stimulera les investissements. Le Conseil insiste sur le rôle crucial qui est le sien dans la mise en place de ce soutien sociétal.

Compte tenu de la durée de vie des installations, le Conseil souligne qu'il est nécessaire de définir une vision énergétique à long terme qui s'étende au-delà de 2027⁴³. Une telle vision à long terme doit aussi être évaluée au niveau européen.

2.4.3 Collaboration au niveau européen pour garantir la sécurité d'approvisionnement électrique

Le Conseil estime qu'il importe de renforcer la collaboration avec les pays voisins dans le domaine de la sécurité d'approvisionnement.

Le Conseil demande au Ministre qui a l'énergie dans ses compétences de consulter et d'étoffer sérieusement, dans un cadre européen, l'approche eurégionale de la sécurité d'approvisionnement, offrant des garanties de transparence sur la capacité intérieure et étrangère. Cela doit aboutir à des accords contraignants sur le maintien d'une capacité garantie nécessaire⁴⁴ dans les différentes régions et les différents États membres (dont la Belgique) et offrir une sécurité quant à la disponibilité des

⁴³ L'étude d'Elia s'arrête à 2027. Étude de l'adéquation et estimation du besoin de flexibilité du système électrique belge, ainsi que l'addendum à cette étude ([lien étude](#)) ([lien addendum](#))

⁴⁴ Capacité garantie : capacité disponible au moment où celle-ci est nécessaire

interconnexions. C'est la seule manière de garantir de manière efficace la sécurité d'approvisionnement dans un marché interconnecté et d'offrir un cadre clair et des règles du jeu équitables aux acteurs du marché et aux investisseurs.

Le Conseil demande que l'on veille à court terme à ce que les visions énergétiques des différents États membres soient concordantes (qu'elles ne se contredisent pas). Il demande que l'on élabore à long terme un cadre européen en matière de politique énergétique et que l'on instaure simultanément un cadre européen contraignant de manière à notamment garantir un « level playing field » entre les pays. Le cadre actuel⁴⁵ donne aux États membres la responsabilité de la sécurité d'approvisionnement et leur permet par conséquent de prendre des mesures pour assurer leur propre sécurité d'approvisionnement énergétique, ce que la Belgique a fait en constituant une réserve stratégique. Le Conseil estime que la sécurité d'approvisionnement doit être garantie dans un contexte de marché de l'électricité élargi, dans un réseau interconnecté au niveau européen, moyennant une coordination nécessaire des politiques à l'intérieur de la zone.

Le Conseil souligne l'importance de la collaboration internationale, en particulier au niveau européen, tant au niveau des autorités que des régulateurs. Selon le Conseil, la Belgique pourrait jouer un rôle moteur dans le cadre de la coordination internationale. Le Conseil estime qu'une politique cohérente à ces différents niveaux (UE, national) favoriserait les investissements futurs dans le secteur de l'énergie proprement dit et dans l'ensemble de l'économie, ce qui aurait un effet positif sur la prospérité en Belgique et dans les autres États membres européens. Il demande avec insistance que la Belgique aborde au niveau européen le manque de collaboration internationale et d'engagement en matière de transition énergétique et de sécurité d'approvisionnement (à savoir l'échange d'informations sur les capacités de production). Plus spécifiquement, le Conseil voit un potentiel important dans une collaboration étroite entre les régulateurs énergétiques tant au niveau national qu'europpéen.

Le Conseil « appelle les autorités, régulateurs, gestionnaires de réseau de transport et bourses concernés à mener des nouvelles analyses : afin d'exposer l'effet des flux de bouclage⁴⁶ sur les capacités d'interconnexion disponibles sur le marché actuellement et à l'avenir, d'en identifier les causes et les possibles évolutions et de prendre des mesures pour limiter ces flux de bouclage abordés au niveau régional ; afin d'exposer le phénomène du « flow factor competition »⁴⁷ [...] ; dans tous les cas, il convient d'éviter que des zones de réglage plus petites souffrent systématiquement de congestions en raison de la maximisation du « social welfare » de l'ensemble de la zone de prix⁴⁸ ».

Le Conseil est conscient que le processus décisionnel européen est un processus lent. Il souhaite que la Belgique soit proactive au niveau de l'UE et qu'elle joue un rôle moteur dans ce domaine.

⁴⁵ Directive européenne 2005/89/CE

⁴⁶ Les flux de bouclage (ou « loop flows ») sont des flux physiques aux frontières qui sont causés d'une part par les transactions commerciales entre deux zones de prix et d'autre part par la topologie du parc de production de la zone de prix concernée ou contigüe. En d'autres termes, les flux de bouclage sont des flux sur une frontière d'une zone qui ne sont pas la conséquence d'une importation ou d'une exportation de cette zone.

⁴⁷ Le « flow factor competition » signifie que la concurrence est influencée par des « flow factors » ; ceci peut poser des problèmes à un pays en matière de sécurité d'approvisionnement.

⁴⁸ Source : Avis du 19 octobre 2016 du Conseil consultatif du gaz et de l'électricité relatif à l'étude d'Elia : « Etude de l'adéquation et estimation du besoin de flexibilité du système électrique belge – période 2017-2027 », p. 4, §4

2.5 Défi 5 : garantir une transition juste⁴⁹ qui assure des emplois de qualité

Puisque la transition énergétique vers une économie bas carbone en Belgique engendrera des changements majeurs pour l'économie belge dans son ensemble et pour son système énergétique, elle aura également pour effet des créations et destructions directes et indirectes d'emploi, tant dans le secteur de l'énergie via l'évolution du mix énergétique que dans les autres secteurs de l'économie belge.

En ce qui concerne le système électrique belge, on peut s'attendre à ce qu'en raison de la sortie de la production conventionnelle d'énergie, le nombre d'emplois diminue dans le secteur de la production électrique alors qu'il augmentera dans d'autres secteurs liés à d'autres technologies énergétiques. Par ailleurs, il faut noter que le développement de ces autres technologies énergétiques créera de nouveaux emplois dans les secteurs fournissant ces technologies au secteur énergétique. Toutefois, les opérations de démantèlement des centrales nucléaires créeront des emplois (lesquels seront d'une autre nature et requerront d'autres compétences que les emplois occupés actuellement dans le secteur nucléaire en Belgique) et ce, durant de nombreuses années.

En ce qui concerne les secteurs qui utilisent intensivement de l'énergie, la pérennisation/création d'emplois de qualité sera notamment fonction des coûts de l'énergie et des investissements dans les nouvelles technologies et dans l'efficacité énergétique. Par ailleurs, il faut noter l'effet positif sur l'emploi que les secteurs fournissant des technologies et des produits au secteur énergétique et que d'autres secteurs pourraient avoir.

Ces créations et reconversions d'emplois doivent, comme expliqué dans la note de bas de page n°38, s'inscrire dans le cadre des structures existantes du dialogue social et de la protection sociale, de l'effort de formation et du développement des compétences, du respect des droits humains et des travailleurs.

2.5.1 Nécessaire anticipation

Selon le Conseil, pour transformer ces opportunités de développement de (nouveaux) secteurs et de (nouveaux produits) en emplois supplémentaires de qualité qui contribuent au développement économique et au bien-être sociétal⁵⁰ – qu'ils soient nouveaux ou issus de reconversions - en Belgique, la transition énergétique se doit d'être bien préparée avec l'ensemble des acteurs concernés et ses conséquences doivent être correctement anticipées pour que cette transition contribue à l'amélioration du bien-être. Cette nécessaire anticipation requiert à son tour que notre pays se dote sans tarder d'une vision énergétique inscrite dans un cadre à long terme en vue d'une mise en œuvre adéquate des moyens.

⁴⁹ Cf. la définition qui figure à la note de bas de page n°38

⁵⁰ À ce propos, le CCE inscrit ses travaux relatifs à la partie 2 du Rapport Emploi Compétitivité sous plusieurs grands objectifs de politique économique que sont une plus grande cohésion sociale, un niveau de vie élevé et l'amélioration du taux d'emploi, et plusieurs grands principes que sont la soutenabilité des finances publiques et l'équilibre de la balance des opérations courantes. <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc17-155.pdf>

Dans le contexte de la transition vers une économie bas carbone, deux mouvements seront observés. D'une part, la transition énergétique opérera des changements importants dans notre économie et d'autre part, les modifications ou tendances socio-économiques⁵¹ et environnementales influenceront à leur tour cette transition pour l'ensemble des acteurs. Ces deux mouvements coexistants devront être gérés tant au niveau macro-économique qu'au niveau des entreprises afin que de la valeur ajoutée puisse être générée et que des emplois de qualité puissent être créés.

2.5.2 Réussir le changement avec les interlocuteurs sociaux

Pour qu'une vision à long terme commune en matière d'énergie se fasse jour, une base sociale large doit être créée pour la soutenir. De ce fait, le Conseil tient à souligner l'importance des instances de consultation dans lesquelles cette base sociale large peut être créée.

Une vision à long terme en matière d'énergie ayant l'appui des interlocuteurs sociaux interprofessionnels permettra aux pouvoirs publics de préparer et d'œuvrer à la transition énergétique vers une économie bas carbone en assurant tout autant la compétitivité des entreprises que le développement ou le maintien d'emplois de qualité qui contribuent au développement économique et au bien-être sociétal, tout en tenant compte des défis environnementaux. Et ce, de manière à ce que ce cadre clair permette aux acteurs socio-économiques de se préparer et d'agir en conséquence quant aux transformations qui vont devoir s'opérer dans ces entreprises (cf. la nécessaire anticipation mentionnée ci-dessus)

Des transformations devront aussi s'opérer dans les entreprises quant à la stratégie, au processus de production des entreprises, à l'organisation du travail, etc. Afin que celles-ci puissent se dérouler de façon socialement acceptable, il est, selon le Conseil, nécessaire d'une part d'impliquer et d'informer les travailleurs concernés et d'autre part d'informer en temps utile leurs représentants conformément aux dispositions légales en vigueur, en particulier l'arrêté royal du 27 novembre 1973 portant réglementation des informations économiques et financières à fournir aux conseils d'entreprises et la convention collective de travail numéro 39 du 13 décembre 1983 concernant l'information et la concertation sur les conséquences sociales de l'introduction des nouvelles technologies.

2.5.3 Formation et accompagnement des travailleurs

Selon le Conseil, que ce soit dans le secteur de l'énergie ou dans les autres secteurs de l'économie belge, la formation et l'accompagnement des travailleurs sont des éléments importants contribuant à la qualité de l'emploi et à la création de valeur ajoutée. En effet, la présence dans notre économie de travailleurs disposant des qualifications adéquates est une condition sine qua non pour la réussite de la transition énergétique et le développement durable de notre économie.

⁵¹ Par exemple, d'une part, la transition a mené à la prise de mesures visant à améliorer l'isolation des bâtiments ; d'autre part, l'augmentation du nombre de familles monoparentales - disposant souvent de revenus limités - a un impact sur le nombre de logements pouvant répondre aux nouvelles normes d'isolation.

La transition énergétique verra le nombre d'emplois décliner dans certains secteurs alors qu'à l'inverse des secteurs en développement mèneront à une création de nouveaux emplois. Pour que les travailleurs des secteurs qui verront leur nombre d'emplois diminuer puissent se réinsérer dans les secteurs en développement, tout en étant assurés de la qualité de ces emplois, il est important de s'appuyer sur les structures de formation existantes, lesquelles doivent si nécessaire être adaptées aux besoins de ces secteurs. Dans ce cadre, il serait utile d'identifier les besoins en termes de compétences chez les travailleurs.

3 Transformer ces défis en opportunités

Le présent avis a identifié les défis qui doivent, selon le Conseil, être relevés dans notre pays afin de transformer les changements opérés dans le cadre de la transition énergétique en opportunités socioéconomiques.

Le Conseil évaluera comment il peut continuer à contribuer au mieux à la vision et au pacte énergétiques interfédéraux.

Annexe concernant l'explication du caractère contraignant de l'accord du 12 décembre 2015 dans le cadre de la conférence de Paris des parties à la convention des Nations Unies sur les changements climatiques

L'Accord de Paris a été formellement approuvé par le Parlement européen le 4 octobre 2016. Après ce vote et le même jour, le Conseil de l'Union européenne a adopté la décision de ratification de l'Accord de Paris par l'Union européenne. Cette décision a été déposée le 7 octobre 2016 auprès du Secrétaire général des Nations-Unies. L'Accord de Paris est entré en vigueur le 4 novembre 2016, à savoir 30 jours après sa ratification par au moins 55 pays représentant ensemble 55% au moins des émissions mondiales de gaz à effet de serre.

Un débat s'est engagé parmi les juristes sur la question de savoir si l'Accord de Paris, qui a valeur de traité, est ou non contraignant. En effet, par comparaison au Protocole de Kyoto, l'Accord de Paris ne prévoit pas de mécanisme de sanction pour les pays qui ne respecteraient pas ses dispositions. Toutefois, même s'il ne prévoit pas de sanction, cela ne signifie nullement que l'Accord de Paris n'a pas d'effet juridique contraignant.

Il faut faire attention à ne pas confondre, dans le système international comme européen, une absence de sanctions particulières dans un texte précis avec une absence de sanctions générales.

En droit international public, si le traité ne prévoit pas de sanction spécifique, cela ne signifie pas qu'il n'a pas d'effet juridique contraignant. Ce dernier relève seulement des règles générales du droit international public, et non d'un régime spécifique. Ainsi, une partie à l'Accord de Paris qui ne remplit pas ses obligations pourrait être traînée, le cas échéant, devant la Cour Internationale de Justice. Plus aisément encore, tout Etat a la possibilité de ne pas respecter ses obligations contractuelles vis-à-vis d'un partenaire qui ne respecte pas les siennes. C'est ce que l'on appelle « l'exceptio non adimpleti contractus ». Ceci est très important car un Etat en violation, comme ses acteurs économiques, pourraient ainsi perdre le bénéfice de diverses dispositions du traité de Paris et de ses actes d'exécution.

Pour une synthèse récente sur la jurisprudence internationale, voir Fontanelli, *The Invocation of the Exception of Non-Performance: A Case-Study on the Role and Application of General Principles of International Law of Contractual Origin*, *Cambridge Journal of International and Comparative Law* (1) 1: 119–136 (2012).

Par ailleurs, les contraintes juridiques existeront également, aussi de caractère général, au niveau de l'Union européenne. Certes, la proposition de Règlement sur le partage de l'effort pour la période 2021-2030 – COM(2016) 482 final – qui vise à mettre en œuvre les engagements de l'UE au titre de l'Accord de Paris dans les secteurs non-SEQUE ne prévoit pas de sanction spécifique. Certes, par ailleurs, sur le plan général, ici, il n'y a pas d'exceptio non adimpleti contractus. En revanche, la Commission européenne a la capacité d'intenter un recours en manquement devant la Cour de Justice de l'UE. Recours qui peut, le cas échéant, être assorti d'une astreinte financière. Il faudrait aussi, par ailleurs, prêter attention au fait que l'administration européenne pourrait, le cas échéant, utiliser le non-respect de ses obligations par un Etat membre pour ne pas l'associer à certains soutiens financiers créés précisément pour assister les Etats en matière climatique.

Enfin, plus fondamentalement encore, les aides sont en principe interdites par les traités européens. Il existe des exceptions, spécialement en matière environnementales et énergétiques. Celles-ci sont pour le moment régies par les lignes directrices de la Commission pour 2014-2020 (JO 2014 C 200/1). Dans ce cadre, les États membres doivent respecter une série de conditions assez strictes. Notamment, « les États membres doivent, en particulier, veiller à respecter la législation de l'Union en matière d'environnement » (§ 7). Dès lors, un non-respect pourrait amener les institutions européennes à considérer que l'autorisation donnée à certaines aides publiques doit être réexaminée.

Pour une synthèse, voir par exemple G. Van Calster and E. Reins, *EU Environmental Law*, Elgar, 2017.

Assistaient à la séance plénière du 20 septembre 2017, tenue sous la présidence de Monsieur K. DEGROOTE, Secrétaire adjoint :

Membre nommé sur la proposition des organisations représentatives de l'industrie et des banques et assurances :

Monsieur ROOSENS

Membre nommé sur la proposition des organisations représentant l'artisanat, le petit et moyen commerce et la petite industrie :

Monsieur LESCEUX

Expert des organisations représentant l'artisanat, le petit et moyen commerce et la petite industrie :

Monsieur DEMAN

Membres nommés sur la proposition du secteur non marchand fédéral en Belgique

Madame URBAIN et Monsieur DE GOLS

Membres nommés sur la proposition des organisations représentatives des travailleurs :

Fédération générale du Travail de Belgique : Monsieur QUINTARD

Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique : Monsieur HANSSENS