

Projet d'actualisation du Plan pour la Maîtrise durable de l'énergie (PMDE) en Wallonie à l'horizon 2020

Un défi important pour 2020

Dominique Defrise

1. Rétroactes

En 2003, un premier Plan pour la Maîtrise durable de l'Energie en Wallonie à l'horizon 2010 a été élaboré à l'initiative du Ministre de l'Energie de l'époque (J. Daras). Ce document a été soumis au Gouvernement Wallon, qui en a « pris acte ». C'était donc un plan indicatif, sans force réglementaire, indiquant un ensemble de lignes directrices et fixant un certain nombre d'objectifs chiffrés en matière de politique énergétique en Wallonie à l'horizon 2010. A noter que ce Plan n'intégrait pas la dimension du transport et de la mobilité, qui devait faire l'objet d'un traitement séparé dans un document « Axes prioritaires pour une Mobilité Durable ». Ce dernier plan n'a cependant jamais dépassé le stade des textes préparatoires.

2. Projet d'actualisation du PMDE

Sur base du fait que le premier PMDE arrive bientôt à échéance (2010) et que des décisions importantes sont intervenues au niveau de la Commission européenne (notamment l'adoption du paquet « Energie-climat », voir ci-après), le Ministre actuel a lancé une démarche d'actualisation du premier plan, « *en vue de fixer des orientations pour la politique énergétique régionale à l'horizon 2020* ». Cette démarche s'est appuyée sur le travail d'un consortium de bureaux d'études ECONOTEC-ICEDD-IBAM.

Le Gouvernement a (de nouveau) pris acte du projet d'actualisation du PMDE le 12 mars dernier et a invité le Ministre à consulter les « stakeholders » sur ce document. Une journée de « consultation » a ainsi été organisée le 3 avril. Les acteurs sont invités à envoyer leurs commentaires pour le 24 avril. Ceux-ci seront annexés au projet de PMDE pour la deuxième lecture au Gouvernement wallon.

Pour rappel, les Régions ont des compétences en matière d'énergie en ce qui concerne : la distribution et le transport local d'électricité et la distribution publique de gaz, les sources nouvelles d'énergie et l'utilisation rationnelle de l'énergie¹. L'Etat fédéral et l'Europe détiennent également d'importants leviers d'action en matière de politique énergétique qui ne sont pas abordés dans le projet de plan (sécurité d'approvisionnement, transport d'énergie, énergie nucléaire, ...).

La Commission européenne a par ailleurs présenté en janvier 2008 son paquet « Energie-Climat »² qui répond aux objectifs suivants (dits 3 X 20):

- réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2020 par rapport à 1990 (objectif 2012 : 8 %);
- introduire 20% d'énergies renouvelables (ER) dans la consommation finale (i.e. dans toutes les formes de consommation : électricité, chaleur, carburant) de l'UE d'ici 2020. Dans ces 20 % d'énergies renouvelables, l'objectif d'atteindre une proportion de 10% de biocarburants dans la consommation totale des véhicules d'ici 2020 a également été fixé;
- accroître l'efficacité énergétique de façon à économiser 20% de la consommation énergétique par rapport aux projections de 2020 (cet objectif, contrairement aux deux autres, n'est pas contraignant).

Dans ce cadre, la Belgique s'est vue attribuer l'objectif spécifique d'atteindre 13 % d'énergie renouvelable dans sa consommation finale d'énergie. Elle doit aussi réduire de 15 % en 2020 (par rapport à 2005) ses émissions de GES pour les secteurs non soumis jusqu'ici au système d'échange des droits d'émission (construction, transports, agriculture, petites installations industrielles et de traitement des déchets). Le partage entre les Régions des efforts à fournir pour atteindre ces objectifs est un enjeu important. Aucune décision n'est encore intervenue à ce sujet. Le projet de PMDE se base sur l'hypothèse d'une répartition linéaire des objectifs entre les Régions.

Ces objectifs seront un défi important à remplir pour la Région, puisque la part d'énergie renouvelable dans le total de la consommation finale wallonne se montait en 2007 à 5,1 %, avec 0.26 % de biodiesels³.

Compte tenu de la répartition des compétences, la Région wallonne peut envisager de fixer des objectifs chiffrés dans trois domaines liés à ce paquet Energie-Climat :

- les économies d'énergie (efficacité énergétique et réduction de la demande) ;
- le développement des énergies renouvelables (y compris les biocarburants⁴) ;
- les émissions de gaz à effet de serre (GES).

¹ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

² Com (2008) 30 final, 23/01/2008.

³ ICEDD, Bilan énergétique de la Région wallonne 2007 (décembre 2008).

⁴ La politique des biocarburants est néanmoins largement tributaire de la politique fédérale en matière de fiscalité des carburants.

Le plan ne présente cependant que des estimations que pour les deux premiers de ces domaines, arguant du fait qu'il existe un plan Air-Climat adopté par le Gouvernement wallon en 2007, qui traite des émissions de GES.

2.1. Contenu du projet de PMDE

A. Evaluation du PMDE existant

De façon générale, les objectifs du PMDE existant ont été rencontrés dans les secteurs résidentiels, tertiaires et industriels. En ce qui concerne la production d'énergie verte, le PMDE fixait un objectif de 8 % d'énergie renouvelable dans la consommation d'électricité qui devait être atteint à l'horizon 2010. Fin 2007, la production d'électricité d'origine renouvelable atteint 6.3 % de la consommation régionale, ce qui est supérieur aux objectifs du PMDE pour cette année. Ces chiffres sont majoritairement dus à l'évolution de l'éolien on-shore⁵. Par contre, les objectifs fixés par le PMDE pour la cogénération à partir de combustibles fossiles, la géothermie, et la fermentation anaérobie ne sont pas rencontrés.

Il est toutefois difficile de tirer des conclusions concernant l'impact des actions du PMDE sur l'efficacité énergétique des secteurs considérés car la mise en œuvre du plan a été concomitante à des hausses importantes des prix de l'énergie.

B. Projet de PMDE

Outre la présentation de scénarios de consommation énergétique et l'estimation des potentiels d'économie d'énergie (établissement de courbes de coût marginal⁶), le document comporte des mesures transversales et des mesures se rapportant à 5 secteurs (voir ci-dessous): En tout, le plan comporte 224 actions, dont une transversale, qui se répartissent comme suit :

Secteur	Nombre d'actions du PMDE	% de la consommation finale d'énergie en RW
Résidentiel	48	26
Tertiaire	80	6
Industriel	12	43
Transport	22	23

En outre, 41 actions sont prévues pour les renouvelables et la cogénération et 20 pour les services énergétiques et les obligations des distributeurs, GRD et fournisseurs.

⁵ Fin 2007, la production éolienne représentait 200 GWh (environ 80 mâts) et devrait représenter plus de 300 GWh en 2008.

⁶ La courbe de coût marginal pour un secteur est établie en classant les mesures d'économie d'énergie réalisables dans ce secteur par ordre croissant de coût (en €/MWh) et en portant en ordonnée le coût de ces mesures et en abscisse leur potentiel cumulé d'économie d'énergie.

Axes stratégiques et politiques transversales

Les stratégies transversales autour desquelles se structurent les actions s'appliquant aux différents secteurs sont :

- a. l'établissement d'une stratégie de communication et d'information sur les enjeux et les objectifs du PMDE, à destination des différents publics concernés (particuliers, professionnels, ...) ;
- b. l'amplification de la politique de formation visant à développer au maximum la qualification des différents acteurs du terrain, particulièrement en ce qui concerne la performance énergétique des bâtiments (PEB) ;
- c. le développement d'une réglementation évolutive (normes assorties de sanctions) pour accompagner autant que possible les nécessaires mutations de la société ;
- d. la prise en compte et l'anticipation des directives européennes (notamment étiquetage énergétique, étiquetage des pneus, promotion de la cogénération) ;
- e. le financement de programmes de recherche afin de développer un savoir-faire dans les technologies d'avenir ;
- f. le soutien financier de tous les acteurs pour investir dans des technologies permettant d'accroître l'efficacité énergétique et de les orienter vers les meilleures technologies et matériaux disponibles ;
- g. l'adaptation du système fiscal (notamment en matière immobilière) pour assurer la pénétration des technologies permettant d'accroître l'efficacité énergétique et le recours accru aux sources d'énergie renouvelable ;
- h. la poursuite du développement d'accords volontaires dans l'industrie ;
- i. la mise en évidence du rôle exemplaire des services publics.

Ces stratégies sont déclinées selon les secteurs de consommation énergétique et permettent de mettre en évidence les objectifs suivants à l'horizon 2020, en vue de respecter les objectifs européens :

- pour le résidentiel : toutes les nouvelles constructions devront être des maisons passives et la consommation moyenne du parc de logement existant devrait être réduite de 20 % ;
- pour le tertiaire : tous les bâtiments neufs de moins de 1.000 m² devront être passifs en chaud et en froid, les bâtiments de plus de 1.000 m² devront être passifs en froid et basse énergie, la consommation globale du parc de bâtiments construits avant 2005 devra avoir baissé de 20 % par rapport à 2007 ;
- pour le secteur industriel : amélioration de l'efficacité énergétique de 10 % au-delà de l'objectif actuel des accords de branche notamment par la poursuite et l'extension de ces accords ;
- pour le secteur des transports : réduire de 25 % la consommation de carburant par rapport à la consommation constatée dans le cadre des mesures actuelles ;
- la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale de tous les secteurs de consommation en Wallonie devra continuer de croître de façon soutenue afin d'atteindre un objectif régional compatible avec l'objectif de 13 % fixé pour la Belgique.

Politique pour les renouvelables et la cogénération

Le PMDE montre qu'à de quelques exceptions près le recours aux énergies renouvelables ne peut se concevoir économiquement sans intervention publique ou sans mécanisme de soutien. La plupart des filières ne sont en effet pas encore suffisamment rentables sans soutien extérieur.

Le potentiel estimé de différentes filières et les objectifs fixés par le projet de PMDE sont présentés dans le tableau suivant.

Filière	Potentiel en RW / an (GWh)	Réalisé (2007) GWh	Objectif PMDE GWh
Eolien on-shore	2.250	209	2.250 ⁷
Solaire thermique	1.420	27	480 ⁸
Solaire photovoltaïque	8.340 ⁹	0,36	150 ¹⁰
Hydroélectricité	440	350	440
Géothermie	208	20	200
Pompes à chaleur	410		410
	60 kW/1.000 hab.	2.8 kW/1.000 hab.	60 kW/1.000 hab
Biomasse/biométhanisation	1.600 électrique 2.520 chaleur	125 électrique 35 chaleur (7.3 GWh/1.000 km ²)	375 électrique ¹¹ 500 chaleur (20 GWh/1.000 km ²)

En ce qui concerne les biocarburants, pour atteindre l'objectif européen de 10 % dans la consommation des transports routiers en 2020 en exploitant uniquement des ressources locales, il faudrait y consacrer 42 % des terres arables de la Région. Le projet de PMDE propose de limiter à 10 % la part des terres agricoles qui pourra être dédiée à la production de biocarburants. Le solde devrait être importé, soit sous forme de matières agricoles à transformer, soit sous forme de biocarburants.

L'éolien offshore (potentiel estimé de 8.016 GWh) n'est pas pris en compte puisqu'il s'agit d'un potentiel géré par l'entité fédérale. Il apportera toutefois sa contribution aux efforts des Régions pour atteindre l'objectif belge de 13 %.

Au vu de cet objectif, il est très vraisemblable qu'à technologie constante, l'importation d'énergie renouvelable depuis l'étranger ainsi que le recours à l'énergie off-shore ne pourront être évités. Le projet de PMDE estime que la production locale d'énergie

⁷ Ce qui correspond à environ 500 mâts équipés de turbines de 2 MW.

⁸ Ce qui correspond à 350 m²/1.000 habitants qui est équivalent à la situation en Autriche en 2006.

⁹ Ce potentiel est très important (1/3 de la consommation électrique wallonne actuelle) mais nécessiterait d'équiper un nombre considérable de toitures, ce qui n'est actuellement pas réalisable, pour des raisons économiques et techniques.

¹⁰ Ce qui correspond à 50 kWc/1.000 habitants, et suppose l'installation d'une centaine d'installations photovoltaïques résidentielles chaque semaine d'ici 2020.

¹¹ Niveau de production équivalent à ceux de l'Allemagne et de l'Angleterre.

renouvelable atteindra en 2020 un peu plus de la ½ de l'objectif fixé¹². Pour arriver à 13 % il faudra importer encore 9.300 GWh (soit environ 6,4 % de la consommation finale totale en 2020).

Synthèse du potentiel d'économies réalisables

Le PMDE identifie, secteur par secteur un potentiel d'économies réalisables en 2020 par rapport à un scénario de référence, qui donne l'évolution des consommations d'énergie dans le cadre de la politique énergétique actuelle. Le plan distingue les mesures rentables des mesures complémentaires (à coût modéré < 50€/MWh). Par rapport au scénario de référence, le potentiel rentable global est de 12 %, en tenant compte des mesures complémentaires on obtient 16,6 %. Si on considère un scénario « BAU »¹³, on obtient un potentiel total de 19,9 %, comparable à celui visé par le paquet énergie-climat européen (voir tableau).

	Mesures rentables (GWh)	% des consommations des secteurs	Avec mesures complémentaires (GWh)	% des consommations des secteurs
Résidentiel	4.165	10,3 %	9.833	24,4 %
Tertiaire	2.036	15,2 %	5.451	18,3 %
Industrie	12.322	17,3 %	13.326	18,7 %
Transports	9.190	21,6 %	9.296	21,8 %
Total	27.713	15,8 %	34.956	19,9 %

3. Commentaires et réflexions

Considérant l'important défi que constitue la menace climatique, nous accueillons favorablement le projet de PMDE. Ce document permet en effet de faire le bilan des mesures et politiques en matière d'énergie mises en œuvre jusqu'ici et contient de nombreuses données sur le potentiel de la Région wallonne en matière d'énergies renouvelables et d'économies d'énergie. Ces informations sont en effet cruciales pour la répartition entre les Régions des objectifs européens assignés à la Belgique. Le projet de PMDE contient également des actions intéressantes, notamment en ce qui concerne la dimension sociale de l'accès à la maîtrise durable de l'énergie et en matière de transports.

Nous émettons cependant les remarques générales suivantes.

3.1. Sur le timing et la consultation

Il est regrettable que le projet de PMDE apparaisse en toute fin de législature, dans un délai qui ne permet pas une réelle consultation de l'ensemble des acteurs socio-économiques. La journée de consultation des « stakeholders » n'a en effet pas permis d'épuiser les débats. En outre, la proposition d'annexer au projet de plan, lors de la 2^{ème} lecture au

¹² La proportion d'énergie renouvelable locale et importée se répartit de la même façon en 2007.

Gouvernement, les synthèses des ateliers de discussion ainsi que les différents avis reçus pose question au niveau de la prise en compte de ces remarques. Nous nous interrogeons également sur le statut de ce document et sa valeur pour la législature prochaine.

3.2. Pour une intégration des politiques énergétique et climatique

Les politiques énergétique et climatique, qui sont indissociables, ne sont pas intégrées au sein d'un même plan. Dans le projet de PMDE, les objectifs en termes de développement d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique ne sont pas traduits en objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le projet de PMDE ne permet donc pas de savoir si les objectifs assignés par l'Europe, notamment au niveau des secteurs non soumis au système communautaire d'échange de droits d'émission seront respectés. En outre, le projet de PMDE ne prend pas en compte le recours aux mécanismes de développement propres qui sont pourtant explicitement retenus dans le paquet énergie-climat de l'U.E.

3.3. Quelle équité entre secteurs ?

Le projet de PMDE prévoit que la politique énergétique évolue : partant des initiatives volontaristes et du soutien financier (politique actuelle), on se dirige vers une politique plus réglementaire et vers plus de contrôle. Cette tendance s'applique, dans le projet de PMDE, principalement au secteur résidentiel. A titre d'exemple, on peut relever l'action 32 « Envisager à l'horizon 2020 d'imposer la chaudière à condensation ». Par contre, 12 actions seulement s'appliquent au secteur industriel, où le projet de PMDE envisage principalement de reconduire une 2^{ème} phase d'accords de branche et de maintenir les avantages actuels pour les entreprises signataires. Une répartition équitable des efforts entre secteurs est cependant indispensable.

En ce qui concerne le secteur résidentiel, il est nécessaire d'introduire des mesures qui protègent les ménages les plus démunis. Ainsi, nous proposons d'ajouter les actions suivantes au projet de PMDE :

▪ Instaurer une tarification progressive et solidaire de l'énergie

En Région wallonne, la libéralisation n'a pas été bénéfique aux consommateurs. Au contraire, elle a fait exploser les prix, notamment pour les petits consommateurs et pour les ménages se chauffant à l'électricité.

La libéralisation a également augmenté la dégressivité des tarifs (plus on consomme, moins le kWh est cher). Or, seule une tarification progressive (plus on consomme, plus le prix augmente) permet d'instaurer une solidarité entre les ménages afin de garantir à tous un accès à l'énergie, tout en favorisant les économies d'énergie.

Nous revendiquons l'instauration de la progressivité des tarifs. Celle-ci peut être réalisée notamment en octroyant à chaque ménage une quantité fixe gratuite ou à très bas prix,

¹³ Business as usual

pour leur permettre de couvrir leurs besoins de base à des prix abordables, en tenant compte de la taille des ménages. C'est ce qui est fait en Région flamande où les 100 premiers kWh sont « gratuits » pour chaque ménage, auxquels s'ajoutent 100 kWh gratuits par personne qui le compose (soit 400 kWh gratuits par exemple pour un ménage de 3 personnes). Les coûts de cette mesure sont répercutés en Flandre sur l'ensemble des ménages via les tarifs de distribution. Cette mesure pourrait aussi être financée par une contribution du secteur et/ou par une augmentation des prix au-delà d'un niveau de consommation moyen.

- **Mettre en place une entreprise publique d'isolation et de rénovation des logements**

Nous revendiquons l'introduction d'un mécanisme permettant aux locataires et aux plus démunis de bénéficier des différentes mesures favorisant la rénovation des logements. A cet effet, il faudrait créer une entreprise publique d'isolation et de rénovation énergétique des bâtiments qui pourrait proposer des audits énergétiques gratuits, centraliser l'ensemble des primes existantes et faire réaliser les travaux de rénovation.

- **Réintroduire les primes liées à l'achat d'électroménagers pour les ménages défavorisés**

Il est démontré que le remplacement des appareils vétustes par du matériel performant permet d'économiser plusieurs centaines de kWh/an par ménage. Cette mesure simple n'est cependant pas reprise dans le projet de PMDE.

3.4. Evaluer les mesures et outils

Le projet de PMDE propose soit de reconduire certaines mesures actuelles (comme les accords de branche) soit d'évaluer certaines autres (par exemple action 173 : évaluer et adapter éventuellement les mécanismes de soutien actuels au photovoltaïque). L'évaluation coût-efficacité de l'ensemble des différents outils mis en place en matière de politique énergétique aurait cependant dû être un préalable à l'élaboration du plan et servir de base au choix des politiques à mener.

En matière d'accords de branche, nous rappelons notre position. Si une approche négociée peut permettre d'aboutir à des résultats intéressants sur le plan environnemental, une telle orientation n'est valable que pour autant qu'un ensemble de conditions de base soient remplies. Parmi ces conditions, se trouvent non seulement le degré d'ambition des objectifs à atteindre, mais également la manière dont le suivi de leur atteinte est organisé et communiqué avec les parties prenantes.

Or, jusqu'aujourd'hui, nous regrettons le manque de transparence qui entoure ces accords, notamment :

- l'absence de transparence du rapport d'évaluation approfondie qui sert de base à l'actualisation des objectifs des accords initiaux;
- la mise à l'écart des représentants syndicaux au sein des Comités directeurs;
- l'absence de mise à disposition d'une série concertée d'indicateurs coût-efficacité par secteur qui permettraient de comparer les accords à d'autres outils de réduction des émissions de GES (comme par exemple la méthode du « benchmark »).

Le projet de PMDE envisage la poursuite d'une deuxième phase d'accords de branche (action 130) et son extension éventuelle au secteur tertiaire (action 87). Nous ne pouvons souscrire à ces objectifs que si la transparence des accords négociés est assurée et qu'une évaluation coût-efficacité montre l'intérêt économique et environnemental de cet outil.

Pour améliorer la transparence, nous proposons d'ajouter l'action suivante au PMDE :

▪ **Modifier le décret électricité de manière à assurer un droit d'information des travailleurs en matière d'énergie.**

Les travailleurs doivent être impliqués dans la négociation et la mise en œuvre des politiques énergétiques et climatiques au sein des entreprises et aux plans interprofessionnel, national et européen.

Des droits spécifiques d'information des travailleurs en matière d'énergie existent déjà en Région flamande. Ceux-ci sont consignés dans le décret «utilisation rationnelle de l'énergie» (URE). La disposition concerne plus de 500 entreprises. En Région wallonne, il n'existe aucun texte décretal semblable. En pratique, le niveau d'information des travailleurs est laissé au bon vouloir du patronat. Une modification du décret « électricité » permettrait d'établir ce droit à l'information en matière d'énergie de façon claire.

En matière d'énergie renouvelable, l'évaluation des différents dispositifs régionaux d'aides aux filières devra être réalisée, en tenant compte des paramètres suivants:

- le fait que le marché régional génère un surplus important de certificats verts, ce qui menace l'équilibre du marché à long terme;
- le fait que les propositions européennes pourraient mener à terme à une modification importante des systèmes mis en place en Région wallonne;
- le fait que jusqu'à présent peu d'emplois régionaux directs sont liés au développement des énergies renouvelables¹⁴;
- le fait que le coût des certificats verts est actuellement supporté par les consommateurs¹⁵.

¹⁴ L'installation de 1 MW de solaire photovoltaïque permettrait de créer 32 emplois, mais principalement à l'étranger (Le Soir, 22/11/2008). L'installation d'éoliennes crée peu d'emploi régionaux, hormis les travaux de préparation des terrains, et parfois l'entretien et la maintenance.

¹⁵ La contribution annuelle du consommateur est au minimum de 25,41 € et au maximum de 33,88 € selon les fournisseurs pour 2008 (CWAPE, 2007/004).

3.5. Quel est l'impact du PMDE ?

Dans le projet de PMDE ne se trouve aucune donnée quant à l'impact financier et/ou social des actions proposées. Aucune évaluation de l'impact sur l'emploi des différentes mesures proposées n'est également réalisée. Nous demandons que ces lacunes soient comblées. Ces informations permettraient en outre de hiérarchiser les 224 actions qui sont pour le moment proposées dans le document, en tenant compte de la situation économique actuelle ■