

AVIS

ENERGIE.21.02.AV.

Avant-projet de décret modifiant les décrets du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et du 19 janvier 2017 relatif à la méthodologie tarifaire applicable aux GRD en vue de la transposition partielle des directives 2019/944 et 2018/2001

Approuvé le 09 février 2021

DONNEES INTRODUCTIVES

Demandeur : Ministre Philippe Henry, Vice-Président, Ministre du Climat, de l'Energie et de la Mobilité

Délai de remise d'avis : La demande est parvenue au Pôle le 23 décembre 2020. L'avis doit être rendu dans les 30 jours. Une prolongation a été obtenue jusqu'au 10 février 2021.

Préparation de l'avis : Le 18 janvier, Mme Mawet, collaboratrice du Ministre, Mme Jadot et M. De Nicolo, du SPW Energie ont présenté le dossier au Pôle Energie.

Brève description du dossier : L'avant-projet de décret vise à adapter les décrets « électricité » et « méthodologie tarifaire », notamment afin de transposer la directive 2019/944, en ce qui concerne les compétences régionales, ainsi que les articles 21 (autoconsommation individuelle et collective), 22 (communautés d'énergie renouvelable) et les définitions y afférentes de la directive 2018/2001.

La directive 2019/944 entend placer le consommateur au cœur des marchés de l'énergie par l'octroi de nouveaux droits, le développement de nouveaux moyens ou par l'adaptation du rôle des acteurs de marché.

Les principales dispositions concernent :

- Le rôle de client actif ;
- L'autoconsommation d'énergies renouvelables ;
- Les communautés d'énergie ;
- La flexibilité et la participation active à la demande ;
- Le déploiement des compteurs communicants ;
- L'évolution des rôles des GRD, des fournisseurs, des agrégateurs et de la CWaPE ;
- Les réseaux fermés professionnels ;
- Les plans d'adaptation ;
- L'indemnisation du client final en cas d'interruption prolongée de plus de 6 heures ;
- Le contrôle du caractère raisonnable des coûts exposés par le GRD ;
- Les recours devant la Cour des marchés.

A. DÉCRET DU 12 AVRIL 2001 RELATIF À L'ORGANISATION DU MARCHÉ RÉGIONAL DE L'ÉLECTRICITÉ

1. Commentaires généraux

1.1. Commentaires sur le partage de l'énergie

Le Pôle pointe la dichotomie entre les intentions régionales en matière de partage d'énergie et le cadre décretaal proposé. D'un côté, la Wallonie se dit ambitieuse quant à ses objectifs en la matière, et de l'autre, elle adopte une approche très conservatrice dans la manière dont elle transpose les directives alors que ces dernières visent explicitement à promouvoir l'autoconsommation collective et les communautés d'énergie et laissent en outre une marge de manœuvre non négligeable.

Au stade actuel, vu l'ampleur des évolutions à venir et les incertitudes quant aux développements futurs du marché de l'énergie, il paraît prématuré de fixer un cadre aussi précis et limitatif qui risque d'entraver le développement des communautés d'énergie et du partage d'énergie. Cela semble traduire une certaine frilosité politique causée par le dossier des certificats verts et à l'égard des possibles conséquences liées au développement de nouvelles initiatives. Le Pôle défend plutôt la logique d'un cadre législatif souple au départ et évolutif, permettant l'expérimentation et laissant le temps d'en tirer les leçons pour réorienter si nécessaire les dispositions prévues. Cette évaluation périodique du cadre doit être annoncée d'emblée dans le décret. Ce n'est que par ce biais que la Région pourra exploiter pleinement le potentiel offert par les communautés d'énergie et les clients actifs, et permettre à l'ensemble des acteurs de s'approprier ces nouveaux outils tout en prévoyant l'accompagnement de ces nouveaux acteurs du marché de l'électricité.

A cette fin, le Pôle demande que le décret spécifie explicitement que les grandes entreprises peuvent participer aux communautés d'énergie citoyennes comme le permet la directive 2019/944 et n'exclue pas la possibilité laissée par l'Union européenne de définir d'autres modèles de communautés d'énergie si cela se justifie à la lumière des expériences de terrain. Le Pôle souligne que sans autre précision, l'exclusion des grandes entreprises revient également à exclure les entreprises liées à une grande entreprise (comme les franchisés ou les commerces de proximité dépendants de grandes entreprises) qui présentent pourtant une valeur ajoutée potentielle intéressante en termes de profils de production et de mise à disposition de superficies. En ce qui concerne la question du contrôle des communautés d'énergie citoyennes, la transposition devra se faire en conformité avec les dispositions de la directive.

Par ailleurs, la directive 2018/2001 souligne que les communautés énergétiques représentent une opportunité, à la fois de promouvoir les énergies renouvelables et de les rendre accessibles à un plus grand nombre de citoyens, y compris plus précarisés qui, de ce fait, pourraient accéder à une énergie d'origine renouvelable et meilleur marché. Il nous paraît opportun de souligner davantage dans le texte du décret notamment les objectifs sociaux de lutte contre la précarité énergétique auxquels peuvent contribuer les communautés d'énergie renouvelable.

Deux limitations majeures en termes de développement sont relevées par le Pôle.

La première limitation concerne l'accès au financement. Le Pôle constate que le représentant du Ministre a indiqué travailler en vue de permettre des mécanismes de type 1/3 investissement mais qu'en l'état actuel du décret, cela ne semble pas compatible. Le Pôle souligne l'importance fondamentale de permettre et de soutenir l'accès à toute forme de financement possible pour tous les types de communautés.

Une autre limitation vient du fait que seuls les outils de production installés après l'adoption du décret pourront participer à une communauté d'énergie. Le Pôle se demande si cette disposition n'est pas contraire à l'esprit de la directive.

Dans le même esprit, limiter les membres d'une communauté d'énergie à être reliés à un même niveau de tension risque d'être contreproductif au développement de ces communautés. En effet, il sera plus difficile d'imaginer des communautés où l'on retrouve à la fois des citoyens, et des entreprises ou moyens de production, qui sont parfois reliés à un niveau de tension plus élevé. A tout le moins, il convient clairement de préciser dans le projet de décret, que les conditions de niveau de tension ne s'appliquent pas aux installations de production renouvelable à partir de laquelle la communauté est alimentée. Dans le cas de la basse tension en particulier, il est très probable que l'unité de production sera raccordée à un niveau de tension supérieur.

1.2. Autres commentaires généraux

A l'examen des projets de décret, le Pôle tient également à mettre en avant les éléments suivants :

- Le nouveau cadre réglementaire proposé vise à organiser la transition énergétique. Il conviendrait de préciser les différentes dimensions couvertes par cette notion en termes d'usage rationnel du réseau, de développement des sources de production d'énergie renouvelable, de maîtrise des consommations, de neutralité en carbone, d'information et d'implication des citoyens, de lutte contre la précarité énergétique, ...
- Les textes doivent garantir la solidarité dans le financement des réseaux, tout en prenant la mesure des économies que les différentes formes d'autoconsommation pourraient apporter (limitation potentielle des investissements futurs en renforcement et minimisation des pertes en ligne) et en veillant à récompenser en conséquence ces comportements vertueux qui seraient observés.
- Il convient de favoriser la production et l'autoconsommation « en circuit court », et le partage de l'énergie de façon globale en permettant au régulateur la mise en place d'une tarification incitative favorisant ces développements de manière vertueuse.
- A cet égard, le Pôle rappelle sa recommandation de mener une réflexion sur le financement de la transition énergétique visant à en élargir l'assiette de financement qui est aujourd'hui principalement concentrée dans la facture d'électricité et n'est pas tenable à long terme. Il convient donc de trouver des moyens de financement pour éviter de faire peser le poids de la transition énergétique sur les seuls consommateurs d'électricité (budget régional et autres bases de financement) et de définir un mode de financement du développement des énergies renouvelables, en cohérence avec les objectifs politiques recherchés à moyen et à long termes, afin notamment de pouvoir encourager les comportements vertueux. Au travers de la déclaration de politique régionale, le Gouvernement wallon s'est engagé à « *veiller à l'élaboration, dans le respect des compétences de la CWaPE et sur base d'une large réflexion tarifaire concertée avec les acteurs concernés, d'une tarification électrique plus lisible et novatrice, qui incite les consommateurs et/ou producteurs à devenir des acteurs de la transition énergétique* ». Le travail de réflexion a été entamé par la CWaPE et se poursuit. Sans préjuger que la prochaine méthodologie tarifaire 2024-2028 puisse constituer un moyen de soutien aux communautés d'énergie et au partage d'énergie, il y a lieu de définir d'ici là une stratégie et des outils pour soutenir le développement de ces nouveaux modes de consommation.
- Tous les consommateurs ne souhaitent pas nécessairement jouer un rôle actif sur le marché mais l'accès à l'énergie à un prix raisonnable doit être préservé pour tous moyennant l'instauration de balises, et ce même si le libre choix de participer ou non sera garanti.
- Le système projeté semble excessivement complexe pour l'ensemble des acteurs du système énergétique ainsi que pour les consommateurs appelés à jouer un rôle central dans la transition énergétique. La transposition des directives laisse une marge de manœuvre pour la mise en œuvre de différents outils qu'il convient d'exploiter pour rendre le système moins rigide, plus lisible et plus accessible. Ainsi il y a lieu de prévoir des actions de sensibilisation et d'accompagnement des consommateurs pour assurer la mise en place d'un système robuste et faire en sorte que tous les citoyens puissent y participer directement ou indirectement et en tirer profit.

2. Commentaires particuliers

Chapitre Ier – Généralités

Bâtiment (art 2, 2^o undecies)

Il est prévu que la notion de bâtiment soit précisée par le Gouvernement (article 35 nonies, §1er, alinéa 1er, 4^o). Cette définition mérite en effet d'être clarifiée, en précisant ce que recouvrent les termes « construction immobilière » et « annexes éventuelles qui y sont liées » et en prévoyant une définition suffisamment large. A l'article 35 nonies, §1er, alinéa 1er, 4^o, il convient aussi de prévoir que l'unité de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables puisse être « située sur, dans ou à **proximité immédiate** du bâtiment visé au point 1^o (...) ».

Utilisateur de réseau (art 2, 26^o)

Il convient de préciser si les communautés d'énergie sont bien considérées comme des utilisateurs de réseau.

Compteurs (art 2, 29^obis)

Le texte doit par la suite explicitement identifier, parmi les différents types de compteurs, le compteur visé dans les articles concernés.

Service auxiliaire non lié au réglage de la fréquence (art 2, 32^obis)

La capacité de démarrage autonome mentionnée dans cette définition fait référence au service black-start qui relève d'une compétence fédérale. Ce concept devrait donc être supprimé du texte.

Le texte doit par la suite explicitement préciser s'il fait référence aux services auxiliaires en général ou aux services auxiliaires non liés au réglage de la fréquence. Notamment il s'agirait de préciser à l'art 43 §1bis qu'il s'agit de services auxiliaires non liés au réglage de la fréquence.

Flexibilité (art 2, 35^oter)

La définition de la flexibilité devrait-être séparée de la définition de participation active de la demande pour aider à distinguer les deux concepts.

Stockage d'énergie (art 2, 35^ononies)

Le législateur doit s'assurer que les boilers électriques ne rentrent pas dans la définition d'un système de stockage.

Intermédiaire (art 2, 36^o)

Cette définition doit être précisée de manière à pouvoir identifier clairement les acteurs visés.

Equilibrage (art 2, 83^o)

Cette notion relevant de la compétence d'Elia, sa définition se doit d'être concertée et validée par le GRT et harmonisée entre Régions.

Le Pôle tient en outre à apporter les commentaires suivants en lien avec les définitions :

- Le concept de simultanéité entre production et consommation devrait être introduit.
- La cohérence entre les définitions de client actif, utilisateur de réseau et flexibilité mériterait d'être renforcée.
- Il est étonnant de ne pas retrouver une référence à la directive 2018/2001 parmi les définitions (art.2, 53^o et 54^o).
- Pour des notions telles que flexibilité, agrégation ou réseau intelligent, il est nécessaire que l'Etat fédéral et les entités fédérées s'accordent sur une définition commune.

- La définition des autorités publiques existant dans la législation relative à la PEB¹ pourrait servir de référence pour la définition des autorités locales.

Chapitre II – Désignation des gestionnaires de réseaux

Le Pôle constate que les dérogations prévues traduisent très partiellement l'engagement suivant de la DPR : « *Face aux évolutions futures du secteur de l'énergie, les gestionnaires de réseaux doivent pouvoir jouer un rôle actif et **diversifier leurs activités au service de la transition énergétique.*** ».

Cette diversification des activités doit respecter le principe d'unbundling et les principes généraux d'activités de marché et d'activités de réseau.

Concernant les activités liées au stockage, le Pôle se demande comment le Gouvernement entend encourager son déploiement, notamment en tenant compte de l'intérêt collectif, en ce compris au sein des communautés d'énergie.

Concernant la dérogation de cinq ans qui peut être accordée par la CWaPE aux GRD pour mener certaines activités commerciales, le Pôle est partagé, pour ce qui concerne les points de recharge (art. 8, §2/2), entre le risque engendré par la durée de ce délai d'entraver le développement d'initiatives privées et la nécessité de laisser aux GRD la possibilité d'amortir les investissements consentis en vue de pallier un désintérêt du marché. Le Pôle constate par ailleurs qu'en parlant à l'alinéa 2, 1° de ce paragraphe, d'« un prix inférieur au coût que supporterait le gestionnaire de réseau en exerçant lui-même cette activité », l'avant-projet contrevient clairement au prescrit de la directive, laquelle parle simplement d'« un prix raisonnable » (art. 33, §3, a. de la directive (UE) 2019/944). Le Pôle comprend que l'intention du Gouvernement est de réaliser l'engagement de la DPR de tout mettre en œuvre pour procéder à une transition énergétique à moindre coût, tout en assurant la meilleure couverture possible du territoire wallon pour éviter la fracture énergétique.

En outre, afin d'assurer une information correcte à l'égard des acteurs privés concernés, il y a lieu de garantir une transparence dans les évaluations de rentabilité effectuées par le régulateur.

Le Pôle constate que le projet de décret, maintient la possibilité pour les gestionnaires de réseau de réaliser des activités de production (verte) pour alimenter leurs propres installations, compenser leurs pertes réseaux, et fournir leurs clients finaux dans les cas prévus par le décret. Le Pôle demande au Gouvernement d'analyser cette disposition au regard des dispositions présentes dans d'autres décrets et d'évaluer si elle permet une gestion plus efficace du réseau.

Chapitre III – Gestion des réseaux

Concernant l'achat d'énergie par les GRD (art.11, §2, 9°), il conviendrait de donner la priorité à l'électricité d'origine renouvelable avant l'électricité verte et d'intégrer une priorité visant la production locale en adéquation avec l'article 34, 4° c). Cette priorisation doit également se retrouver à l'article 34, 4° a).

¹ Art. 50 de l'AGW PEB du 15 mai 2014 : « *Les autorités publiques au sens de l'article 35, alinéa 1er du décret sont:*
1° les institutions européennes et internationales, les autorités fédérales, régionales, communautaires, provinciales et communales;

2° tout organisme répondant aux conditions suivantes:

a) être créé ou agréé par les autorités visées au 1°;

b) être chargé d'un service public;

c) ne pas être partie du pouvoir législatif ou judiciaire;

d) être contrôlé ou déterminé dans son fonctionnement par les autorités visées au 1°. »

Par rapport à la coopération avec le GRT (art.11, §2, 16°), le Pôle se demande s'il est judicieux de préciser les marchés concernés, au risque de ne pas être exhaustif ou de fermer la porte à de potentiels marchés futurs.

Il apparaît que les GRD vont développer une plateforme et les outils nécessaires d'accès aux informations de comptage pour les consommateurs. Le Pôle plaide pour un portail dynamique autorisant le client final à consulter ses données de consommation et le cas échéant d'injection, à gérer certains paramètres, et diffusant des informations sur les communautés d'énergie qui pourraient l'intéresser.

Face aux développements futurs qui constituent des défis pour la gestion des réseaux, le Pôle attire l'attention sur la nécessité d'avancer sur les éléments de collaboration entre niveaux de tension sous compétence régionale et sous compétence fédérale, avec l'autorité fédérale et dans la poursuite de la collaboration des gestionnaires de réseau et des autres acteurs du marché de l'énergie, notamment pour un échange efficace des données nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

Chapitre IV – Droits et obligations du gestionnaire de réseau

Le Pôle tient à faire part des différents éléments suivants concernant le refus d'accès au réseau (art. 18, §3, alinéa 2) :

- Une révision de cette disposition devrait s'inspirer des pratiques développées dans d'autres régions.
- Il conviendrait de prendre en compte les possibilités offertes par la flexibilité pour éviter de n'envisager que le recours au renforcement du réseau.
- Il convient de garantir au producteur une visibilité sur le recours final à la flexibilité sur la partie flexible de son installation.
- La rédaction à venir de l'AGW « flexibilité technique » est l'occasion d'examiner ces différents points. Il faudra faire en sorte que le décret rende possible l'évolution de l'AGW sur les points soulevés ci-dessus.

Le Pôle se demande s'il ne serait pas possible d'élargir la disposition en matière d'indemnisation automatique (art. 25bis) à d'autres cas de figure pour lesquels une telle intervention est justifiée. Il conviendra néanmoins de veiller à l'opérationnalité de la mise en œuvre de cette mesure par les GRD et au maintien d'une proportionnalité (notamment financière) des actions prises par rapport aux effets produits.

Chapitre VI. – Fournisseurs, intermédiaires, et acteurs du marché pratiquant l'agrégation

Le délai imposé à partir de 2026 pour le changement de fournisseur en 24 h maximum (art. 32ter), tel que prévu par la directive 2019/944, risque de susciter un démarchage agressif de la part de certains fournisseurs sans laisser un temps de réflexion suffisant aux consommateurs. Il conviendra dès lors d'encadrer ce changement dans une optique de protection des consommateurs et en accord avec les dispositifs existants, notamment en matière de droit de rétractation.

Ces délais serrés pourraient également menacer la rentabilité de certaines communautés d'énergie ou de certains projets d'autoconsommation collective organisés à un échelon très local et basés sur un modèle économique plus fragile. Des balises devront être prévues pour sécuriser leur fonctionnement sans pour autant entraver la liberté de choix des consommateurs.

Chapitre VIII. – Obligations de service public

Le Pôle accueille positivement les précisions apportées quant aux conditions générales à respecter (art. 34bis, 2^o, d) mais insiste sur la nécessité de veiller à leur respect.

En matière de tarification dynamique (art.34bis, 2^o, h), la directive 2019/944 impose aux Etats membres une série d'obligations en matière d'information préalable du client final, que le Gouvernement wallon choisit de faire peser uniquement sur les fournisseurs. Le Pôle défend plutôt l'idée d'une responsabilité partagée en la matière et demande de respecter la formulation stricte de l'article 11, § 1^{er} de la directive 2019/944.

Il conviendrait également de veiller à la gratuité de l'accès aux données dynamiques ¼ horaires de manière à inciter le client final à les exploiter au mieux.

Chapitre VIII/1 – Compteurs communicants et flexibilité

Les compteurs communicants sont des outils utiles à la concrétisation de la transition énergétique. Ils offrent en effet un support à la poursuite de différents objectifs de développement durable tels qu'une meilleure intégration des énergies renouvelables, une plus grande flexibilité, une autonomie énergétique accrue, une meilleure gestion de l'énergie. Il convient d'organiser leur déploiement de manière à en optimiser l'impact énergétique et le bénéfice sociétal.

Concernant la possibilité offerte de refuser le placement d'un compteur communicant (art. 35, §3), il conviendrait de veiller à assouplir la disposition en prévoyant uniquement la possibilité de refuser l'activation de la fonction communicante (et non plus le placement d'un compteur communicant) dans le cadre actuel des futures phases de déploiement de ces compteurs.

Pour favoriser l'appropriation par les consommateurs de ces compteurs et la valorisation de leur potentiel, les autorités publiques auront un rôle important à jouer dans la démonstration de leur utilité tant pour le citoyen (facturation précise, accès à la consommation en temps réel, ...) que pour la société dans son ensemble (intégration du renouvelable, équilibrage du réseau, ...). Il en ira notamment ainsi en prévoyant une information garantissant la bonne compréhension par le consommateur des données fournies via les compteurs communicants et l'accès aisé et gratuit à celles-ci.

Chapitre VIII/2 – Clients actifs, autoconsommation collective et communautés d'énergie

Concernant ce chapitre essentiel, le Pôle préfère en rester à ce stade aux considérations d'ensemble exprimées dans les commentaires généraux. Le manque de retour d'expériences et le cadre trop contraignant proposé ne semblent en effet pas permettre une mise en œuvre en l'état.

Chapitre XIbis – Règlement des différends

L'article art47 quinquies permet au Gouvernement de mettre en place « un guichet unique afin de fournir aux clients l'ensemble des informations nécessaires concernant leurs droits, le droit applicable et les mécanismes de règlement des litiges à leur disposition en cas de litige relatif à leur consommation énergétique ».

Le Pôle encourage la mise en œuvre de cette disposition. Il rappelle néanmoins que ces missions sont le cœur de métier d'Energie Info Wallonie (EIW), dont la qualité du travail est reconnue sur les questions de droits des consommateurs d'énergie à l'échelle de la Wallonie.

Le Pôle rappelle par la même occasion l'importance, plutôt que de créer de nouveaux dispositifs, de renforcer et de pérenniser ceux qui existent (CPAS et EIW notamment).

B. DÉCRET DU 19 JANVIER 2017 RELATIF À LA MÉTHODOLOGIE TARIFAIRE APPLICABLE AUX GRD

Art. 4, § 1^{er}

Le Pôle ne comprend pas la remise en cause du modèle tarifaire dit de « revenue cap », qui offre le double avantage d'inciter les GRD à être efficaces (au bénéfice des tarifs) tout en leur donnant une prévisibilité suffisante pour réaliser les indispensables investissements en faveur de la transition énergétique. En donnant à la CWaPE la possibilité de refuser aux GRD des coûts restant dans leurs limites budgétaires approuvées ex ante, le projet de décret vient introduire une incertitude qui risque de freiner les investissements nécessaires mais aussi l'innovation. Le Pôle demande dès lors la suppression de cette disposition.

Art. 4, § 2, 1^o

Les mêmes craintes s'appliquent à la méthodologie tarifaire, le projet de décret donnant également un pouvoir d'appréciation étendu à la CWaPE, ce qui introduit à nouveau une insécurité en matière d'application de cette méthodologie.

Art4, §2, 5^o

Il faudrait rajouter un objectif qui prévoit que les tarifs réseau soient le plus simples et lisibles possible, en vue d'améliorer leur compréhension par les utilisateurs, surtout dans le cas où ces tarifs varieraient pour tenter d'influencer le comportement de consommation de l'URD.

Art. 4, § 2, 23^o

Le Pôle ne comprend pas pourquoi le passage relatif à l'avantage tarifaire octroyé aux communautés d'énergie renouvelable a été supprimé, alors qu'il permet de prendre en compte les (éventuels) bénéfices collectifs découlant de productions d'énergie renouvelable et respecte la lettre et l'esprit des directives.

Le Pôle relève une certaine incohérence entre la volonté d'apporter via la méthodologie tarifaire un soutien aux communautés d'énergie et à l'autoconsommation collective, et l'objectif d'aboutir à un partage de l'énergie autoporté, et estime que ce point mériterait d'être clarifié sur le plan politique. Il conviendra d'éviter de vouloir concilier toutes les parties pour aboutir à une situation ne satisfaisant finalement personne et générant des années de retard dans le développement de comportements vertueux.