

Avis

Energie.21.o8.AV

Projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 15 octobre 2020 relatif à l'organisation du marché de l'énergie thermique et aux réseaux d'énergie thermique

Avis adopté le 8 juillet 2021

DONNEES INTRODUCTIVES

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

Délai de remise d'avis : 45 jours

Préparation de l'avis : Le 18 juin, Mme Maité Mawet a présenté le projet d'AGW devant les Pôles Energie et Logement. Le Pôle Energie s'est réuni le 28 juin et le 2 juillet pour préparer cet avis.

Brève description du dossier : Le décret du 15 octobre 2020 organise le marché de l'énergie thermique en région wallonne. Il prévoit un certain nombre d'habilitations au Gouvernement qui sont précisées dans le cadre de ce projet d'AGW qui définit :

- les dispositions en matière de comptage ;
- les conditions et la procédure d'octroi d'une licence d'opérateur de réseau d'énergie thermique et de fournisseur d'énergie thermique ainsi que leurs responsabilités et obligations ;
- les obligations des fournisseurs en matière de contrat et de facturation ;
- des mesures sociales ;
- un système de garanties d'origine spécifique à l'énergie thermique.

1. Commentaires généraux

Le Pôle tient avant tout à faire savoir qu'il lui est difficile de remettre un avis circonstancié sur un projet de texte qui lui semble trop peu abouti, en termes de segmentation et de proportionnalité, qui manque de précision et qui n'est pas en adéquation avec les objectifs poursuivis et la réalité de terrain. Le Pôle demande dès lors une révision approfondie du projet d'arrêté.

Dans la note au Gouvernement accompagnant le décret « Energie thermique » du 15 octobre 2020, l'objectif suivant était clairement affirmé : « *L'objectif est de créer un cadre légal minimaliste afin de laisser un maximum de liberté aux porteurs de projet. L'intention n'est pas de réguler ces activités, mais bien de laisser le marché opérer.* ». Pour le Pôle, ce projet d'arrêté ne traduit pas cette orientation et propose un cadre extrêmement contraignant et lourd, notamment en termes de rapportage, au risque de décourager l'innovation en matière de communautés d'énergie, les porteurs de projets mais aussi de porter préjudice aux réseaux existants.

Actuellement, les grands réseaux de chaleur s'apparentant aux utilities sont encore peu présents en Wallonie et il est dès lors peu pertinent d'uniquement proposer un encadrement aussi contraignant, inspiré de pratiques en cours dans des régions où ces réseaux sont très développés et connectés. Au stade actuel, il est souhaitable de proposer un environnement favorable au déploiement de divers modèles, éventuellement évolutif au fil du temps.

Il semble au Pôle que la grande majorité des installations de partage d'énergie thermique existantes ne sauraient relever du champ d'application du texte soumis, tandis que les installations de partage d'énergie thermique futures pourraient être tout simplement abandonnées face à la lourdeur de certaines de ses dispositions, rendant le cadre simplement inutile, au-delà du caractère décourageant déjà exprimé.

Le Pôle relève un parallélisme avec les règles existantes pour les marchés de l'électricité et du gaz qui dans certains cas n'a pas lieu d'être, pour différentes raisons. Les produits et technologies ne sont pas comparables. Le marché de la chaleur est déjà décentralisé au contraire du marché de l'électricité qui va vers une décentralisation. La présence physique d'un réseau de chaleur n'est pas garantie en toute circonstance, par exemple en cas de déménagement. La mutualisation des risques liés aux éventuels défauts de paiement repose sur le nombre restreint d'utilisateurs raccordés à un réseau de chaleur donné, au lieu de relever d'un niveau d'intervention plus global, par exemple via des tarifs sociaux qui seraient mis en place et compensés par la collectivité d'une manière ou d'une autre. Il découle de ces différents éléments que la transposition systématique des règles en vigueur pour le marché de l'électricité et du gaz n'est pas justifiée au niveau des réseaux de chaleur.

Le Pôle rappelle que le développement des réseaux de chaleur n'est pas un objectif en soi, mais un des moyens qui doivent permettre de contribuer à rencontrer les engagements climatiques de la Wallonie, et dès lors viser des objectifs tels que l'utilisation des chaleurs fatales ou de cogénération existantes, le développement de la chaleur renouvelable locale (biomasse et pompes à chaleur géothermique), la réduction des émissions de CO₂, la transition vers de nouveaux modes de consommation, le soutien à l'économie circulaire et à l'emploi local, l'implication des acteurs locaux... Au regard de ces objectifs que l'actualité climatique et réglementaire nous impose, il demande que l'AGW s'articule avec le cadre de base qui sera applicable aux communautés d'énergie et des mesures de soutien en faveur de la chaleur verte.

Le Pôle attire l'attention sur l'absence de définition de certains termes (« bâtiment » et « sites » dans la définition du réseau d'énergie thermique), sur le caractère incomplet de certaines définitions (la chaleur est définie uniquement pour des besoins de chauffage et pas d'eau chaude sanitaire, par exemple) et sur la nécessité de les aligner sur les définitions qui existeraient dans d'autres textes, notamment le décret PEB.

Par ailleurs, l'application rétroactive de la réglementation proposée aux réseaux d'énergie thermique existants requiert une définition du réseau d'énergie thermique plus précise et prenant en compte la pratique actuelle du partage d'énergie thermique.

Le Pôle juge le texte peu clair quant aux champs d'application des diverses dispositions proposées et déplore de n'y voir apparaître aucune proportionnalité en lien avec la taille des projets concernés. Il conviendrait d'exclure la distribution d'énergie thermique au sein d'un même bâtiment des dispositions qui ne découlent pas directement des directives européennes, de prévoir un ou plusieurs seuils en deçà duquel ou desquels certaines dispositions ne s'appliquent pas, de définir les différents types de réseaux concernés et d'établir une classification permettant la mise en place de dispositions différenciées.

La fixation d'un ou plusieurs seuils minimaux ne dispense pas de revoir le projet de texte pour en expurger les éléments qui sont trop contraignants, même pour les réseaux les plus importants.

Le projet d'AGW laisse apparaître un déséquilibre entre les obligations imposées aux fournisseurs et aux opérateurs de réseau, d'une part, et la liberté laissée aux clients finals, d'autre part. Or, le Pôle souligne que les réseaux de chaleur doivent se fonder sur un partenariat équilibré et des engagements contractuels entre ces acteurs pour pouvoir reposer sur des bases solides et sécuriser leur modèle économique.

Concernant les mesures sociales, il est prévu de recourir au juge de paix en cas de défaut de paiement. Il semblerait que, dans le cas des réseaux de chaleur, contrairement à la situation qui prévaut dans le cadre de l'électricité et du gaz, le juge de paix serait également amené à intervenir dans le cas de clients professionnels. Vu la lourdeur de la procédure, le Pôle s'interroge sur les implications de cette disposition.

Le Pôle estime que le projet d'AGW doit faire l'objet d'une refonte importante, fondée sur l'expérience des acteurs de terrain, et notamment préciser la réglementation applicable aux communautés d'énergie, laquelle devrait apporter un cadre spécifique à ces dernières.

Dans le cadre de ce travail à faire, certains éléments méritent d'être conservés, comme par exemple :

- la compatibilité des rôles de fournisseur, de producteur et d'opérateur de réseau, qui évite de complexifier le modèle ;
- la mise en place de certificats d'origine pour la chaleur renouvelable ;
- des éléments de comptabilisation de chaleur ;
- les définitions proposées (à l'exception de la définition de réseau thermique efficace où un pourcentage d'énergie renouvelable (50% ?) à intégrer doit être ajouté).

2. Commentaires particuliers

Chapitre 1^{er}. Disposition introductive et définitions

- **Art. 2/12^o de l'AGW « énergie thermique »**

La définition du « *pouvoir calorifique supérieur* » (ajouter « ou PCS ») diffère de celle donnée à l'annexe A1 de l'AGW PEB du 15 mai 2014.

Il conviendrait également de définir la notion de « pouvoir calorifique inférieur ou PCI » et de compléter dans ce sens l'Art. 37, §1^{er}, 6^o (voir plus loin), car on n'exprime jamais le PCS du bois.

- **Art. 2/2^o du décret « énergie thermique » du 15 octobre 2020**

« *le réseau d'énergie thermique : la distribution d'énergie thermique à partir d'une installation centrale ou décentralisée de production et à travers un réseau de canalisations vers plusieurs bâtiments ou sites, pour le chauffage ou le refroidissement de locaux ou pour le chauffage ou le refroidissement industriel* ».

Selon l'annexe A1 de l'AGW PEB du 15 mai 2014 – 2. Définitions : « *Fourniture de chaleur externe : fourniture de chaleur qui n'est pas produite sur la même parcelle* ».

Il conviendrait de veiller à une harmonisation entre la législation PEB, la législation en projet sur les communautés d'énergie et la législation en projet sur l'énergie thermique pour définir plus précisément le réseau d'énergie thermique.

Chapitre 2. Comptage et lecture à distance

- **Art. 5.**

« *Lorsqu'un bâtiment est alimenté en énergie thermique et n'est pas raccordé à un réseau d'énergie thermique, les plans du bâtiment contiennent les éléments suivants : (...)* ».

Le libellé n'est pas clair. S'agit-il des bâtiments équipés d'une chaufferie centralisée pour plusieurs unités ou de tout bâtiment équipé d'un chauffage central (y compris la maison d'habitation individuelle)? Cela vise-t-il les bâtiments à construire ou tous les bâtiments? Comment pratiquement un « tracé de toutes canalisations » peut-il être réalisé et surtout contrôlé? En outre, que vient faire cette disposition dans le présent AGW?

Le Pôle ne comprend pas l'objectif poursuivi par cette disposition et propose de la supprimer dans un souci de simplification administrative.

- **Art. 6., § 1^{er}**

Le recours à une méthode de comptage moins onéreuse, dans certains cas listés, est limité à la condition que la situation existe avant l'entrée en vigueur du présent arrêté. Or, ni la directive européenne, ni le décret du 15 octobre 2020, ne prévoit cette restriction. En cas de nouveaux immeubles, seul le placement de compteurs individuels pour l'eau chaude sanitaire est imposé.

Le Pôle estime qu'il convient de s'en tenir aux dispositions de la Directive européenne (pas de transposition plus stricte).

- **L'Art. 7** prévoit que les compteurs et les répartiteurs de frais de chauffage installés après le 1^{er} janvier 2022 soient lisibles à distance sans nuance alors que la directive européenne 2018/2002, art. 9 quater, se montre plus ouverte sur le sujet.

Par ailleurs, le projet d'AGW indique que l'analyse du rapport coût-efficacité de l'installation de compteurs/répartiteurs de frais de chauffage lisibles à distance doit être réalisée par un auditeur agréé.

Le Pôle se demande de quel auditeur il s'agit, quel est son rôle et s'il sera bien impartial ?

Le Pôle estime qu'il convient de s'en tenir aux dispositions de la Directive européenne (pas de transposition plus stricte).

- **L'Art. 8** indique que « *La lecture à distance répond aux exigences suivantes :*
1° elle permet, au niveau du compteur ou d'un outil de comptabilité énergétique, la conservation des informations de comptage pendant 10 ans ». Par ailleurs, l'Art. 11 du décret du 15 octobre 2020 qui traite de la protection de la vie privée précise que les données de comptage à caractère personnel ne peuvent être conservées que le temps nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles ont été collectées. En tout état de cause, ce délai ne peut pas excéder cinq ans.

Le Pôle se demande ce qui explique ces durées différentes.

Chapitre 4. L'opérateur de réseau d'énergie thermique

Art. 37, §1^{er}, 6°

Il y a lieu de prévoir également la possibilité d'exprimer cette consommation en kWh PCI, car on n'exprime jamais le PCS du bois.

Chapitre 5. Le fournisseur d'énergie thermique

Art. 68, 70 et 71

La notion d'« agence de l'énergie » est inconnue en Wallonie. Il conviendrait de la préciser, sachant que les dispositifs existants d'accompagnement des consommateurs résidentiels doivent être renforcés compte tenu des évolutions du marché de l'énergie et de sa complexité (CPAS, Energie-Info-Wallonie, etc.).

Chapitre 7. Garanties d'origine

Les Art. 86 et 84. § 1^{er} indiquent, respectivement, que « *l'octroi de toute aide publique pour les équipements de production d'énergie thermique renouvelable en Région wallonne est conditionné à la disponibilité d'un Certificat de garantie d'origine* » et que « *Les organismes de contrôle sont chargés de délivrer le certificat de garantie d'origine et d'exercer un contrôle périodique, au minimum annuellement, sur la conformité des données du certificat de garantie d'origine* ».

Le coût de contrôle annuel peut peser financièrement de manière injustifiée sur les petits projets ne comptant qu'un producteur de chaleur.

Le Pôle estime que la fréquence du contrôle devrait être adaptée à la taille de l'installation.

Chapitre 9. Dispositions finales et transitoires

L'Art. 111 prévoit un délai de mise en conformité d'un an après son entrée en vigueur pour les réseaux d'énergie thermique, sauf pour les dispositions relatives à la fourniture de données par l'opérateur de réseau (art. 37. et 38.) qui doivent être respectées dès l'entrée en vigueur de l'arrêté.

Les délais annoncés sont très courts et aucune disposition transitoire n'est prévue pour les dispositions s'appliquant à la distribution/fourniture d'énergie à partir d'une chaufferie collective au sein d'un bâtiment.

Le Pôle estime que les délais de mise en conformité annoncés manquent de réalisme, vu l'ampleur des mesures imposées, et doivent par conséquent être adaptés.