



---

*COMMISSION WALLONNE POUR L'ENERGIE*

CD-9c03-CWaPE

*'Feuille de route  
du comité de direction de la CWaPE  
à l'horizon 2013'*

*établie en application de l'article 45, § 1<sup>er</sup> du décret du  
12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de  
l'électricité.*

*Le 3 mars 2009*

---

## I. Introduction

Le décret du 17 juillet 2008 prévoit que le comité de direction de la CWaPE publie une feuille de route pour la durée de son mandat, soit en l'occurrence pour le mandat venant à échéance fin août 2013. Le comité de direction (ci-après la CWaPE) salue cette exigence et souhaite que son action puisse être évaluée en 2013 à l'aune de cette feuille de route (niveau de l'accomplissement des objectifs qui y sont identifiés) ainsi que des autres missions confiées au régulateur.

Pour définir ces objectifs, la CWaPE s'est inspirée des recommandations formulées par l'enquête qualité réalisée par un consultant<sup>1</sup>. C'est notamment sur base d'une telle enquête de satisfaction qu'il sera possible, à la fin du mandat actuel du comité de direction, d'apprécier dans quelle mesure les objectifs poursuivis auront été atteints. D'autres formes d'évaluation seront toutefois nécessaires pour établir le diagnostic.

La CWaPE se réserve toutefois le droit d'adapter cette feuille de route autant de fois que nécessaire pour réorienter son action en fonction de l'évolution du marché de l'énergie, des retours d'expérience, ou des nouvelles options prises par le Gouvernement, susceptibles d'adapter les priorités. Cette adaptation tiendra également compte des moyens budgétaires qui seront mis à sa disposition.

Les missions du régulateur sont précisément détaillées dans les décrets du 12 avril 2001 et du 19 décembre 2002 complétés jusqu'au décret du 17 juillet 2008 qui introduit le service régional de médiation, les indicateurs de performance, les indemnités en faveur des utilisateurs... La feuille de route n'entend pas rappeler, adapter ou interpréter ces missions notamment toutes celles à caractère social. Ces missions sont fixées par les autorités politiques. Toutefois, préciser comment la CWaPE entend mener concrètement son action, avec des priorités et des accents particuliers clairement exprimés dans cette feuille de route et communiqués à tous les acteurs du marché, permettra d'orienter ces acteurs en vue d'atteindre plus rapidement un marché "efficient". La "vision" exprimée par le régulateur permettra de lever les hésitations et les doutes sur les orientations à prendre dans ce marché et, si cette vision est partagée par les acteurs, d'obtenir un meilleur fonctionnement du marché.

---

<sup>1</sup> "Enquête relative à la qualité des prestations et services rendus par la CWaPE", rapport final de septembre 2008, 204 pages, PricewaterhouseCoopers

Avant de définir les objectifs à atteindre, la CWaPE souhaite préciser les moyens à utiliser pour y parvenir et les valeurs sur lesquelles elle s'appuie. Tous les moyens ne sont pas équivalents pour implémenter des solutions durables. C'est pourquoi la CWaPE précise en début de cette feuille de route les valeurs qu'elle entend promouvoir, et aussi respecter elle-même. Il importe aussi qu'à la fin de la lecture de ce document, chaque acteur comprenne mieux quels sont le rôle et la responsabilité qu'il doit assumer, dans ce modèle de marché.

La CWaPE respecte profondément la spécificité et la légitimité de tout acteur qui entend contribuer au mieux à un fonctionnement efficient du marché. Cette feuille de route se veut donc autant un outil de pilotage interne (préciser le rôle et la place de chacun au sein de la CWaPE) qu'externe (préciser en toute transparence sa vision d'un modèle de marché de l'énergie performant).

Cette approche doit permettre à chacun de mieux percevoir les implications de son travail, de construire et de maintenir des relations interpersonnelles objectivement constructives.

Un plan d'action sera défini en vue de concrétiser les objectifs de cette feuille de route.

## II. Des valeurs à promouvoir et à respecter (4)

Les valeurs que la CWaPE entend promouvoir – et d'abord respecter elle-même – se situent au niveau du sens, de la responsabilité, de la confiance et de la cohérence.

### 1. Donner du sens

Comment fédérer l'action de différents intervenants si certains d'entre eux doutent du sens de leur action ? Ainsi, certains acteurs, majoritairement chez les GRD (gestionnaires de réseau de distribution) et les clients finals (consommateurs d'énergie pour leurs besoins propres), mettent en cause le bien-fondé de la "libéralisation". « *C'était mieux avant* », répètent certains d'entre eux. Certaines augmentations du coût de l'énergie pourraient laisser cette impression. La CWaPE n'a pas comme mission de défendre aveuglément la façon dont l'ouverture des marchés a été mise en place. Mais elle entend utiliser sa fonction pour rappeler les raisons qui ont poussé l'Europe, dès 1996, à organiser cette ouverture. La CWaPE rappellera que ce sont des motivations de "cohésion économique et sociale" entre les États-membres, de "compétitivité des entreprises européennes", de sécurité d'approvisionnement, de solidarité entre États membres et de réalisation d'obligations de service public, bien davantage que des motivations de "baisse des coûts unitaires" de l'énergie, qui sont à la base des directives européennes. Rappeler ce "sens", c'est reconnaître que la libéralisation a connu d'importants aboutissements et donne de précieuses indications sur le type de mesures encore à prendre. Produire ce sens, c'est renforcer la capacité de chacun à trouver sa place dans le système et à pouvoir contribuer utilement à l'économie générale du processus.

Le marché de l'énergie est devenu aujourd'hui un maillon essentiel de la politique européenne, tant pour les défis économiques, climatiques que sociaux. Que cette politique n'ait pas comme première priorité de faire baisser les prix énergétiques, mais plutôt de valoriser au mieux des ressources rares et de renforcer la solidarité entre différents types de consommateurs, est devenu aujourd'hui une évidence.

## 2. Etre responsable

Etre responsable, au sein de la CWaPE, c'est d'abord acquérir et maintenir toutes les compétences nécessaires. La CWaPE n'étant pas un acteur "de terrain", elle n'acquiert pas spontanément les compétences qu'elle va par ailleurs devoir contrôler chez les véritables acteurs de terrain que sont les GRD, producteurs, fournisseurs... Il y a donc un défi permanent à relever qui consiste à faire face de façon permanente aux évolutions technologiques liées à ces métiers. La pertinence et l'efficacité des contrôles de la CWaPE en dépendent. Des "formations partagées" en interne seront organisées à la CWaPE pour développer une compétence transversale entre tous les membres du personnel, favoriser la collaboration entre les différents services de la CWaPE et permettre une meilleure connaissance des différentes fonctions et missions.

Cette compétence doit aussi s'accompagner d'une capacité et d'une volonté de prendre position face à chaque situation délicate qui lui est soumise. Même lorsque la législation s'avère incomplète ou ambiguë, la CWaPE entend prendre ses responsabilités et proposer les interprétations et décisions nécessaires. C'est de cette façon que la CWaPE pourra également conseiller valablement les autorités publiques et le Gouvernement wallon en particulier.

Mais la CWaPE veillera aussi à ce que les autres acteurs assument leurs responsabilités : respect des OSP (obligations de service public) sociales et environnementales, des obligations générales liées à leur métier (règles de sécurité, développement des réseaux, règles liées à la facturation, information des consommateurs...). Tout manque en la matière sera poursuivi par la CWaPE et, le cas échéant, sanctionné.

En publiant tous ses avis sur son site (sauf en cas d'informations confidentielles), la CWaPE prend ses responsabilités et informe toutes les parties de son point de vue, quelle que soit la décision prise par les autorités publiques.

### 3. Faire confiance

La CWaPE est convaincue que la confiance est la meilleure façon pour que chacun se sente responsable. La CWaPE fait confiance aux nouvelles recrues qui viennent renforcer son équipe et, tout en les encadrant, leur confie des missions complètes et leur donne les moyens de les mener à bien.

De même, elle fait confiance aux différents acteurs du marché car tous peuvent trouver leur avantage à ce que le marché fonctionne bien. La CWaPE attend en retour une information transparente et une reconnaissance explicite et spontanée des difficultés rencontrées et des manquements qui en résultent. Car "confiance" ne signifie pas "laisser faire, laisser aller", mais au contraire nécessite un échange permanent et honnête. En cas d' "abus de confiance", la CWaPE se montrera intraitable, par correction et par respect vis-à-vis des autres acteurs qui pourraient être lésés.

### 4. Rechercher la cohérence

En recherchant un "sens" à son action et à l'ouverture des marchés en général, la CWaPE sera amenée à remettre en question toutes les incohérences. La CWaPE s'engage à rechercher toutes les incohérences et à les dénoncer en vue de les supprimer.

Cette recherche de cohérence passera, en externe, par un traitement équitable de tous les acteurs. Il serait incohérent de ne pas exprimer la même exigence vis-à-vis d'un GRD ou d'un fournisseur, d'un acteur puissant ou faible, suivant qu'il soit "historique" ou "nouvel entrant"...

En interne, une "charte" sur les valeurs à promouvoir au sein de la CWaPE en cohérence avec ses missions sera finalisée et proposée aux membres du personnel

Cette préoccupation de cohérence servira également de guide à la CWaPE lorsqu'elle aura à appliquer une législation ambiguë ou peu explicite.

### III. Des objectifs à atteindre (8)

Les objectifs poursuivis sont pour la plupart interdépendants. Par exemple, créer des réseaux dynamiques de distribution d'électricité ne constitue pas une fin en soi, mais constituera bien une priorité pour la CWaPE dans la mesure où cela peut produire une multitude d'effets utiles: donner une meilleure information au consommateur, permettre un développement plus harmonieux des productions décentralisées, optimiser le développement et le renforcement des réseaux... Les objectifs répertoriés sont donc interactifs et classés ci-dessous d'une façon relativement arbitraire.

#### 1. Renforcer le rôle et l'action des GRD

Ce sera un des défis les plus importants de ce mandat. Renforcer le rôle des GRD constitue une condition essentielle pour un meilleur fonctionnement du marché. La plupart des GRD restent dans l'impression d'avoir perdu une part importante de leur tâche historique (la fourniture) sans avoir pleinement pris conscience que la libéralisation leur ouvrait de nouvelles perspectives. Ainsi, dans un marché ouvert à la concurrence, leur statut de "monopole" leur donne la légitimité (dès lors que l'opérateur historique ne remplit plus de rôle opérationnel dans la gestion du réseau)<sup>2</sup> pour devenir "facilitateur de marché" au bénéfice des fournisseurs et utilisateurs de réseau.

La CWaPE entend donc utiliser toute son influence pour inciter les GRD à développer ce nouveau métier de facilitateur. Pour cela, elle prendra des initiatives pour :

- convaincre, dans un premier temps, le régulateur fédéral d'accepter, comme il doit déjà le faire pour les OSP, les éléments de coûts qui permettent au GRD de remplir le rôle de "facilitateur de marché" dès lors que ce rôle entraîne un meilleur fonctionnement général du marché ;
- développer, dans un deuxième temps (si la responsabilité de l'approbation des tarifs de distribution était confiée au régulateur régional), des propositions visant à valoriser financièrement les GRD qui remplissent le mieux (et de façon vérifiable) leur rôle de "facilitateur de marché" au bénéfice de tous les utilisateurs de réseau, en s'inspirant des meilleures références européennes en la matière (notamment l'OFGEM<sup>3</sup>) ;
- publier les fonctionnalités minimales que les "compteurs intelligents" devront intégrer (après une analyse coût/bénéfice approfondie) et développer, en concertation avec les GRD et les autres régulateurs, un planning "optimisé" d'installation de ces compteurs en vue de favoriser le développement de "réseaux intelligents" (voir point 2) ;

---

<sup>2</sup> La CWaPE vérifiera que la neutralité des GRD est satisfaisante. La création d'ORES est une avancée mais il s'agira de vérifier son indépendance opérationnelle par rapport au groupe GDF/SUEZ. De même, dans le secteur "pur", une attention sera portée aux implications éventuelles de la participation directe ou indirecte de TECTEO et l'ALG dans SPE.

<sup>3</sup> Le régulateur des marchés du gaz et de l'électricité au Royaume-Uni

- prendre un rôle accru dans le fonctionnement de la plate-forme UMX en vue de vérifier que toutes les décisions sont prises, implémentées et pleinement assumées par le GRD pour faciliter l'échange des informations avec les fournisseurs et les utilisateurs du réseau (voir point 6) ;
- s'assurer que les GRD mettent en œuvre les ressources nécessaires à une information satisfaisante du client final, particulièrement le consommateur résidentiel dont les ressources sont limitées et qui est moins bien préparé à la négociation avec les fournisseurs.

## 2. Contribuer à la gestion dynamique des réseaux de distribution d'électricité

Comme pour le point précédent, celui-ci requiert de la part des GRD de développer de nouvelles compétences. Jusqu'à ce jour, les réseaux de distribution étaient considérés comme "statiques". C'est-à-dire que ces réseaux étaient dimensionnés et gérés en vue de permettre une alimentation électrique, sans gestion active en temps réel (modèle « fit & forget »), à des consommateurs à partir de centrales électriques centralisées raccordées à des niveaux de tension supérieurs. Sauf en cas de défaillance, les GRD se préoccupaient peu du niveau d'utilisation en temps réel de leur réseau, ainsi que de la qualité du courant fourni au client final. Cette responsabilité incombait entièrement au GRT (gestionnaire de réseau de transport), ELIA.

Actuellement, certains consommateurs d'électricité souhaitent également pouvoir produire de l'électricité, en installant une cogénération ou en ayant recours aux ressources locales et/ou renouvelables disponibles. Le développement rapide de la production décentralisée, qui correspond à une volonté des autorités politiques à tous les niveaux de pouvoir, crée une situation où les réseaux ne sont plus toujours adaptés aux besoins et où des adaptations devront être réalisées. Ces adaptations, généralement coûteuses, devront être planifiées au plus juste. Il est aussi possible, pour compenser un dimensionnement insuffisant des réseaux, de solliciter les consommateurs pour qu'ils adaptent (report dans le temps) leur consommation en fonction de la situation locale du réseau, et ce en temps réel. Il revient donc aux GRD de développer les compétences et les outils (certainement les compteurs intelligents, mais aussi des relais d'impulsion et des incitants tarifaires...) pour permettre cette gestion active des réseaux susceptible de limiter les renforcements de réseaux électriques. La CWaPE sera extrêmement attentive à ce que ces orientations soient prises dès à présent et prendra, si nécessaire, l'initiative d'études en vue de favoriser l'intégration de la production décentralisée dans les réseaux (adaptation technique, évaluation des coûts associés...).

### 3. Veiller à un meilleur service au consommateur par les fournisseurs

Tout client doit aussi pouvoir bénéficier, auprès de son fournisseur, d'une information complète et aisément accessible pour tout ce qui concerne la facturation, le type de produit et les tarifs de fourniture. Des délais pour le traitement des demandes et des plaintes sont prévus par la législation. La CWaPE veillera à leur bonne application et publiera des indicateurs de performance qui permettront une comparaison entre les différents fournisseurs. La CWaPE rendra opérationnelle la labellisation de l'électricité vendue et vérifiera que les fournisseurs communiquent de façon correcte le "mix énergétique" des produits qu'ils commercialisent. Le consommateur pourra donc choisir son fournisseur sur base des tarifs (cfr simulateur tarifaire), mais aussi de la qualité du service et de l'origine (indicateurs de performance) de l'électricité fournie (fuel mix).

La CWaPE dressera un premier état des lieux des connaissances, des comportements et des opinions des clients résidentiels et des clients professionnels à l'égard de l'ouverture des marchés. Cette enquête examinera notamment les barrières réelles ou perçues qui empêchent les consommateurs de changer de fournisseur. Après cette première enquête, d'autres enquêtes permettront de mesurer les évolutions qui interviendront dans les années à venir.

### 4. Permettre le développement de la production décentralisée d'électricité

Le développement de la production décentralisée est encouragé par les autorités tant européennes, que fédérales ou régionales. L'objectif est de favoriser le recours aux énergies renouvelables, aux ressources locales et de permettre une meilleure efficacité énergétique par le biais de la cogénération. En outre dans la perspective d'une gestion dynamique des réseaux d'électricité telle que décrite au point 2 *supra*, un tel développement présente l'avantage de renforcer la sécurité du réseau en permettant la compensation de pertes de production via le pilotage à distance de ces productions décentralisées. La CWaPE entend examiner les barrières existantes à ce développement et contribuer à les lever.

Ces barrières sont technologiques (renforcement des réseaux, gestion dynamique des réseaux - cfr point 2) ou économiques (tarif d'injection dans les réseaux, stabilité et confiance pour le mécanisme des certificats verts...).

La CWaPE vérifiera que l'atteinte des objectifs quantitatifs poursuivis par la Région wallonne ne puisse être contrariée par les GRTL (gestionnaires de réseau de transport local), GRD ou fournisseurs. Tout candidat ayant réuni les conditions favorables (économiques, techniques, environnementales...) pour l'implémentation d'une installation de production décentralisée doit pouvoir trouver dans un délai raisonnable, sans entrave ni discrimination, un point de raccordement et un marché pour l'électricité produite.

La CWaPE veillera à améliorer la gestion des mécanismes de promotion et de labellisation de manière à diminuer les délais de traitement des dossiers de certification et d'octroi de certificats verts (1 mois maximum) et à améliorer la connaissance des marchés (prix, quantités, transactions...) au bénéfice de tous les acteurs. Dans le contexte européen de la nouvelle directive pour la promotion des sources d'énergie renouvelables (directive SER), la CWaPE anticipera les adaptations et développements nécessaires pour permettre à la Région wallonne d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés. La CWaPE proposera des quotas de certificats verts valables jusqu'en 2020 au minimum et évaluera l'efficacité du mécanisme des certificats verts.

## 5. Intensifier la concertation avec les autres régulateurs belges

La complexité institutionnelle belge est un fait avec lequel la CWaPE doit composer et par ailleurs la Région wallonne a ses spécificités qui appellent des solutions qui peuvent être différentes de celles adoptées en Flandre ou à Bruxelles. De trop grandes divergences entre Régions ont cependant pour effet de créer trois marchés différents pouvant constituer un frein pour les nouveaux entrants (fournisseurs et producteurs).

Conformément à la volonté exprimée par un grand nombre de personnes interrogées dans le cadre de l'enquête relative à la qualité des prestations et services rendus par la CWaPE, les contacts avec les autres régulateurs seront intensifiés, même si la CWaPE a déjà été active à cet égard dans le passé. Même en multipliant ces contacts, des différences de fonctionnement continueront d'exister entre les différentes Régions et ces différences continueront à contrarier certains acteurs.

C'est pourquoi la CWaPE entend donner plus de "publicité" à ces réunions de coordination entre régulateurs et à informer, via son site Internet à tout le moins, des contacts pris entre régulateurs et des recommandations communes qui y sont finalisées. De cette façon, une dynamique de convergence pourra être développée, sans laisser trop de place aux plaintes relatives aux inévitables divergences qui continueront d'exister.

## 6. Affiner le modèle de marché

Le marché de l'électricité et du gaz est complètement ouvert depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Le processus d'ouverture des marchés de l'énergie a notamment pour but d'offrir aux consommateurs un environnement plus concurrentiel leur permettant de choisir entre différents fournisseurs d'énergie, entre énergies provenant de sources différentes, et encourageant les fournisseurs à offrir un meilleur service aux clients.

Après deux années de fonctionnement, la CWaPE considère qu'il convient d'affiner le modèle de marché en prenant en compte le retour d'expérience, qui permet de faire la part entre les "maladies de jeunesse" et les lacunes plus structurelles. Cette analyse se fera en étroite concertation avec les autres régulateurs (cfr point 5).

Pour faciliter la pénétration du marché wallon par de nouveaux entrants, il importe de maintenir un cadre réglementaire et légal à la fois clair et exempt de contraintes administratives dénuées de valeur ajoutée. S'il devait être constaté que le cadre existant est, sur l'un ou l'autre point, inutilement contraignant, un travail de simplification administrative sera encouragé par la CWaPE.

La CWaPE entend en outre prendre un rôle plus actif dans l'organisation de la plate-forme UMX (ou toute structure équivalente regroupant GRD et fournisseurs pour organiser concrètement l'échange de données entre eux) pour vérifier que les GRD assument progressivement une responsabilité plus complète dans l'accomplissement de leurs missions au service des fournisseurs et utilisateurs de réseaux (consommateurs et producteurs). Les GRD doivent être les garants de la qualité des données contenues dans le registre d'accès (base de données reprenant toutes les caractéristiques des utilisateurs de réseaux), assurer une transmission de qualité de ces données entre les différents acteurs du marché, et développer les procédures permettant la bonne application de toutes les législations existantes.

La présence accrue de la CWaPE au sein de la plate-forme UMX permettra de vérifier cette bonne exécution et d'intervenir rapidement en cas de manquement constaté.

## 7. Intégrer les avis de la CWaPE dans la problématique européenne

La CWaPE réalisera des études pour analyser les réponses apportées par d'autres Etats-membres en vue de la résolution des problèmes rencontrés (réseaux privés, lignes directes, régime de responsabilité imposé aux GRD...). Deux ou trois thèmes pourront faire l'objet d'une telle analyse chaque année.

La CWaPE restera disponible pour apporter toute l'information souhaitée par les autorités européennes notamment en matière d'aide et de promotion de l'électricité verte. Dans ce cadre, une participation accrue sera recherchée dans les instances européennes regroupant les régulateurs.

Bien que la CWaPE dispose d'une information abondante en termes de droit communautaire, cette connaissance ne transparaît pas suffisamment dans ses communications externes. Lorsque cela présente un intérêt, la CWaPE situera, dans ses avis et propositions, la problématique dans le contexte européen.

## 8. Permettre le développement des réseaux de distribution de gaz

Pour ce qui concerne les réseaux de gaz naturel, leur extension, liée à un indispensable seuil de rentabilité économique et au difficile contexte de la densité de population de la Région wallonne, va, sauf mesures de soutien, se poursuivre de plus en plus laborieusement. Une remise en perspective des mesures actuelles s'impose afin de recalibrer ou d'infléchir les mécanismes en vigueur. Par ailleurs, le développement du biogaz devrait permettre, sous des conditions à définir avec rigueur mais volontarisme, non seulement son injection dans les réseaux de gaz naturel existants, mais aussi le développement de réseaux locaux susceptibles de rencontrer l'objectif de mise à disposition du "service gaz" dans des zones certes très limitées, mais sans perspective raisonnable d'accès à un quelconque réseau de distribution. Le suivi des premières réalisations en Europe, déjà en cours, doit être intensifié.

La CWaPE fera des propositions au Gouvernement wallon, lui précisant le type de soutien à mettre en place en fonction des objectifs quantitatifs qu'il entend poursuivre en termes de pénétration du gaz naturel et du biogaz.

## IV. Conclusions

La CWaPE compte mettre à profit ce second mandat (depuis sa création) pour évaluer le fonctionnement du marché deux ans après son ouverture totale. Elle est en mesure aujourd'hui de porter un regard critique sur le rôle tenu par les différents acteurs et de présenter une "vision" pour un fonctionnement plus harmonieux.

Elle considère notamment que le rôle du GRD doit être revalorisé dans l'intérêt de tous les acteurs du marché et particulièrement des clients résidentiels. Ceux-ci doivent pouvoir trouver auprès de leur GRD l'assistance neutre et objective dont ils ont besoin. D'autre part, les GRD doivent considérer leurs clients comme des partenaires actifs qui, en plus de prélever sur le réseau, peuvent aussi injecter et contribuer à une gestion active des réseaux.

La CWaPE mettra en œuvre une panoplie de moyens dans ce sens, décrits dans cette feuille de route, qui vont souvent au-delà des dispositions légales imposées à la CWaPE. L'application stricte de ces dispositions légales restera, néanmoins, l'activité prioritaire de la CWaPE. La CWaPE se prépare aussi à recevoir des compétences supplémentaires en termes de "tarification des réseaux de distribution" qui lui donneront des outils incitatifs particulièrement utiles pour atteindre les objectifs décrits ci-avant. Le niveau d'accomplissement de ces objectifs devra être évalué en 2013 sur base de la présente feuille de route et des adaptations qui y seront apportées.

\* \*  
\*