



COMMISSION WALLONNE POUR L'ENERGIE

AVIS

CD-14a31-CWaPE-857

sur

*'le projet de décret relatif aux dispositions tarifaires
en matière de distribution de gaz et d'électricité'*

*rendu en application de l'article 43bis, § 1^{er} du décret du 12 avril 2001
relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité.*

Le 31 janvier 2014

Avis de la CWaPE sur le projet de décret relatif aux dispositions tarifaires en matière de distribution de gaz et d'électricité

1. Objet

La CWaPE a reçu, par courrier du 21 janvier 2014, une demande d'avis du Ministre de l'Energie concernant un avant-projet de décret relatif aux dispositions tarifaires en matière de distribution de gaz et d'électricité. L'avant-projet de décret modifie également les articles 14 et 43 du décret électricité ainsi que l'article 15 du décret gaz.

L'avant-projet en question a été adopté en 1^{re} lecture par le Gouvernement wallon le 16 janvier 2014. Le projet de décret a pour objectif d'instaurer une base juridique transitoire permettant au régulateur régional d'adopter une méthodologie tarifaire et d'approuver les tarifs des gestionnaires de réseau de distribution d'électricité et de gaz en Région wallonne dès l'entrée en vigueur de la compétence en date du 1^{er} juillet 2014.

2. Analyse

2.1. Décret minimaliste

A défaut d'adoption par le Parlement wallon d'un décret tarifaire transposant les principes et une base juridique permettant l'exercice de la compétence tarifaire en Région wallonne et sachant que ce décret devra être adopté dans le cadre de la prochaine législature, la CWaPE se réjouit de l'adoption du présent décret « minimaliste », permettant, à titre transitoire, l'adoption d'une méthodologie tarifaire par la CWaPE et l'approbation des tarifs de distribution d'électricité et de gaz dès le 1^{er} juillet 2014.

2.2. Application des lois fédérales

Le projet de décret prévoit que l'article 12bis de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et l'article 15/5ter de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisation restent applicables pour la Région wallonne après l'entrée en vigueur de la loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, sous réserve de cinq modifications de « forme ». Aussi longtemps qu'un « décret tarifaire général » n'aura pas été adopté par le Parlement wallon, la CWaPE est favorable à ce que l'ensemble des obligations reprises dans ces dispositions restent d'application. Qui plus est, étant donné que les lignes directrices reprises dans les lois fédérales ont été presque intégralement validées par la Cour constitutionnelle, l'application de ces dernières, sans modification, offre une sécurité juridique optimale.

Dans l'attente de l'adoption d'un décret tarifaire général par le Parlement wallon, il serait toutefois souhaitable que le décret en projet se prononce également clairement sur le sort réservé à d'autres dispositions des deux lois fédérales qui sont directement applicables aux gestionnaires de réseau de distribution et qui, le cas échéant, font intervenir la CREG pour leur mise en oeuvre. Il s'agit par exemple des définitions ou encore de certaines dispositions de l'article 22 de loi électricité ou de l'article 15/12 de la loi gaz qui attribuent des compétences à la CREG en matière de contrôle de la comptabilité des GRD.

Par ailleurs, le 2° de l'article en projet, qui remplace les mots « les régulateurs régionaux » par « la Commission de régulation de l'électricité et du gaz » n'est pas approprié, au contraire de la suppression des mots « *Après concertation avec les régulateurs régionaux et* » prévue au point 4° de l'article en projet, qui elle est justifiée.

La CWaPE propose dès lors de modifier l'article 1^{er} en projet comme suit :

(...)

1° les mots « commission » sont remplacés par « ~~CwaPE~~ » « CWaPE » ;

~~2° les mots « les régulateurs régionaux » sont remplacés par « la Commission de régulation de l'électricité et du gaz » ;~~

~~2°-3°~~ les mots « Chambre des représentants » sont remplacés par « Parlement wallon »

3°-4° dans la première phrase du §2, les mots "Après concertation avec les régulateurs régionaux et" sont supprimés ;

4°-5° paragraphe 14 les mots « cour d'appel de Bruxelles » sont remplacés par « cour d'appel de Liège ».

2.3. Procédure d'élaboration de la méthodologie tarifaire

Etant donné qu'à l'heure actuelle le décret tarifaire n'est pas encore adopté et que la méthodologie tarifaire pour la période 2015-2016 devrait en principe être adoptée et publiée dès le 1^{er} juillet 2014, la CWaPE a initié la procédure d'élaboration de la méthodologie tarifaire selon une procédure ad hoc. La CWaPE respecte néanmoins le principe de concertation prescrit par les lois fédérales ainsi que l'obligation de motivation de ses décisions.

Compte tenu des contraintes de temps que la CWaPE doit impérativement respecter, il est toutefois proposé de modifier l'article 2 en projet car la méthodologie tarifaire transitoire 2015-2016 devra répondre à des règles *ad hoc* qui dépassent la simple question de la procédure applicable pour organiser son établissement. La CWaPE propose dès lors de modifier l'article 2 en projet comme suit :

Par dérogation avec les dispositions visées à l'article 1^{er}, la méthodologie tarifaire relative à la période 2015-2016 est établie selon une procédure, et des délais et une publicité ad hoc déterminés convenue par la CWaPE, après concertation avec les gestionnaires de réseaux de distribution.

2.4. Gestionnaires de réseaux de distribution bi-régionaux

La CWaPE souhaite attirer l'attention du Gouvernement wallon sur la problématique des GRD bi-régionaux et plus particulièrement le cas des GRD flamands actifs sur des communes en Région wallonne (PBE et GASELWEST). En effet, suite à la régionalisation de la compétence tarifaire, la question se pose de savoir quels seront les tarifs applicables et quel sera le régulateur compétent pour l'approbation des tarifs de ces GRD en sachant que ces GRD ne disposent pas de comptabilité distincte pour les communes wallonnes.

L'imposition aux GRD bi-régionaux d'appliquer un tarif de distribution différent pour les clients finals en Région wallonne et les clients finals en Région flamande impliquerait la mise en œuvre d'un double système de gestion technique et financière avec très peu de synergie possible. Cette solution engendrerait des coûts significatifs et disproportionnés par rapport au faible pourcentage de clientèle concerné (3,6% en électricité et 2,4% en gaz pour Gaselwest et 13% pour la PBE) aux détriments principalement des clients finals en Région wallonne.

La solution probablement la plus simple, la plus équitable et la moins onéreuse serait que les GRD bi-régionaux dont la majorité des clients finals sont situés en Région flamande appliquent les mêmes tarifs sur l'ensemble de leur territoire et que ces tarifs soient approuvés par le régulateur régional flamand. Pour ce faire, le projet de décret tarifaire devrait prévoir une disposition autorisant la CWaPE à éventuellement entériner les tarifs des GRD bi-régionaux approuvés par la VREG, même si ces tarifs ne respectent pas strictement les lignes d'orientation générale définies par le Parlement ou le Gouvernement (voir *infra*). Dans l'exercice de ses compétences, la CWaPE choisira toutefois l'option la plus favorable aux clients wallons de ces GRD.

2.5. Détermination et affectation des soldes issus de la régulation fédérale

La formulation de l'article 6, 1° du projet de décret est ambiguë car elle évoque une période tarifaire en cours depuis 2008 alors que l'année 2008 est une période tarifaire distincte de la période tarifaire 2009-2014. D'autre part, il convient de préciser que la CWaPE ne peut prendre de décision sur la hauteur du solde d'une année que si la CREG n'a pas pris une telle décision. De même, la CWaPE ne peut prendre une décision d'affectation relative au solde régulateur d'une année que si ce dernier n'a pas encore fait l'objet d'une telle décision par la CREG. Or la situation n'est pas identique pour tous les GRD. Certains GRD ont en effet déjà récupéré le solde de l'année 2008 mais d'autres pas.

La CWaPE suggère que l'article 6, 1° soit adapté pour tenir compte de ces deux éléments. La CWaPE propose de remplacer le texte en projet par la formulation suivante :

« A défaut de décision prise en la matière par les autorités fédérales compétentes antérieurement au transfert de la compétence tarifaire, la CWaPE détermine la hauteur et/ou l'affectation et la répartition des soldes régulatoires des années antérieures à l'entrée en vigueur de nouveaux tarifs approuvés par la CWaPE. La règle d'affectation des soldes non-gérables aux tarifs et des soldes gérables au résultat de l'exercice continue de s'appliquer ».

2.6. Dispositions transitoires et entrée en vigueur - harmonisation des décrets

La CWaPE attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'harmoniser les dispositions reprises dans le présent décret avec les dispositions reprises dans le projet de décret électricité actuellement en 3^e lecture au sein du Gouvernement (et les dispositions équivalente contenue dans le projet de décret gaz). L'article 67 du projet de décret électricité par exemple contient un paragraphe qui détermine l'entrée en vigueur de la compétence tarifaire de la CWaPE selon d'autres termes que ce qui est prévu à l'article 7 du présent projet.

Art. 67. *L'article 63 du même décret est remplacé par ce qui suit :*

« Lors du transfert de compétence vers les régions quant aux tarifs relatifs aux réseaux de distribution, le Gouvernement peut abroger la méthodologie tarifaire et les tarifs appliqués aux gestionnaires de réseau de distribution au moment du transfert de compétence.

L'article 43, § 3, 14°, entre en vigueur au jour de l'entrée en vigueur de la loi de transfert de compétences en matière de tarifs de distribution opéré par la loi fédérale, sauf dérogation par le Gouvernement .»

A l'article 6, 2°, la notion de « période tarifaire en cours » porte à confusion puisque la dernière période tarifaire officielle est la période 2009-2012 qui a été prolongée de deux ans par la CREG. Si l'objectif de cet article est de permettre, à la date de l'entrée en vigueur du transfert de compétence, de prolonger les tarifs existants afin d'éviter tout risque de vide juridique, il serait plus opportun de formuler la phrase comme suit *« A la date de l'entrée en vigueur du transfert de la compétence en matière de tarifs de distribution de gaz et d'électricité, la CWaPE peut prolonger les tarifs existants jusqu'à l'approbation de nouveaux tarifs ».*

Par ailleurs, suite à l'abrogation des arrêtés royaux du 2 septembre 2008, il n'y a actuellement plus aucune méthodologie tarifaire en application. Il semble dès lors inopportun de prévoir dans les mesures transitoires que la CWaPE prolonge la méthodologie tarifaire.

A l'article 6, 3°, la notion de « période tarifaire suivante » porte à confusion : s'agit-il de la période tarifaire 2015-2016 ou de la période tarifaire 2017-2021 ?

2.7. Lignes directrices du Gouvernement wallon

La dernière phrase de l'article 6 en projet, reprise ci-après, nécessite au minimum des éclaircissements. « *Lorsqu'elle fait usage des alinéas précédents, la CWaPE tient compte des règles matérielles prévues dans les lignes directrices en vigueur.* »

Que sont ces « règles matérielles » et de quelles « lignes directrices » s'agit-il ? S'agit-il de celles contenues dans la loi fédérale ? Dans l'affirmative, cette précision n'est pas nécessaire puisque cette obligation découle alors de l'article 1^{er} du projet de décret.

S'il devait s'agir de nouvelles lignes directrices (complémentaires aux lignes directrices reprises dans les lois électricité et gaz) portant sur des éléments de la méthodologie tarifaire, ces dernières seront susceptibles d'être critiquées dans le cadre d'un recours devant la Cour constitutionnelle si elles devaient porter atteinte à l'autonomie du régulateur quant à l'élaboration de la méthodologie tarifaire telle que définie par la directive 2009/72/CE.

Enfin, nous sommes d'avis que les concepts de lignes directrices (telles qu'utilisées dans la loi du 29 avril 1999) et de *general policy guidelines* (lignes d'orientation générale, notion figurant dans la note interprétative de la Commission européenne sur les directives 2009/72/CE et 2009/73/CE ¹ ainsi qu'à l'article 35 de la directive 2009/72/CE) recouvrent la même réalité, c'est-à-dire la possibilité offerte par les directives précitées aux Etats membres d'édicter des lignes de conduite dont le régulateur devra tenir compte dans le cadre de l'exercice de sa compétence tarifaire.

Il conviendrait dès lors tout d'abord de veiller à uniformiser la terminologie employée. La CWaPE plaide à ce sujet pour l'utilisation du vocable « lignes d'orientation générale », afin de garder une traduction la plus fidèle possible au vocable utilisé par les textes européens. Par ailleurs, il conviendrait également de prévoir quelle sera l'autorité compétente pour édicter de telles lignes d'orientation générale.

En conclusion, il conviendrait de remplacer la dernière phrase de l'article 6 comme suit : « *Lorsqu'elle fait usage des alinéas précédents, la CWaPE tient compte des lignes d'orientation générale définissant les objectifs généraux en matière tarifaire adoptées le cas échéant par le Gouvernement/le Parlement.* »

¹ "Interpretative note on directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas", 22 janvier 2010, <http://ec.europa.eu>

3. Une contribution équitable aux « tarifs réglementés »² (tarifs périodiques de distribution et surcharges) par les clients finals du réseau de distribution d'électricité

L'ensemble des coûts nécessaires pour l'exécution des obligations légales ou réglementaires qui incombent au gestionnaire du réseau de distribution d'électricité sont répercutés sur les utilisateurs du réseau via les tarifs de distribution. Les tarifs réglementés actuellement appliqué auprès de la clientèle BT est proportionnel à la quantité d'électricité consommée telle que mesurée par le compteur.

La multiplication des petites installations de production décentralisée (avec le compteur qui tourne à l'envers) entraîne de facto une diminution du nombre de kWh contributifs au coût du réseau. Un coût du réseau inchangé, appliqué sur des kWh moins nombreux, conduit mathématiquement à une augmentation des tarifs réglementés (exprimé en c€/kWh).

De façon à éviter toute discrimination, il convient d'appliquer les tarifs réglementés (communément appelé grid fee) à tous les kWh prélevés sur le réseau, et pas seulement à ceux mesurés par le compteur, de façon à retrouver une "assiette" correspondant à l'ensemble des kWh effectivement prélevés sur le réseau, même si une partie de ces kWh a été produite localement de façon différée. Par contre, c'est bien l'énergie nette prélevée, telle que mesurée par le compteur, qui doit être livrée par le fournisseur et donc servir de base à la facturation de la partie « énergie » (communément appelée commodité).

Seul un compteur double flux permet de connaître les volumes réellement prélevés qui pourront servir de base à la facturation des tarifs réglementés. Le placement d'un tel compteur peut se faire soit à la demande de l'URD soit à l'initiative du GRD, aux frais de la partie demanderesse.

Si toutefois un tel compteur n'est pas installé et si aucune des deux parties (GRD ou URD) ne souhaite placer un tel compteur, une estimation de ce prélèvement devrait être réalisée par le GRD sur base des meilleures informations à sa disposition et des hypothèses définies par la CWaPE

Le décret devrait donc prévoir une disposition permettant à la CWaPE de déterminer les hypothèses nécessaires au calcul du prélèvement brut lorsque le GRD ne dispose pas des données de mesure réelles. La CWaPE suggère la formulation suivante : « *La CWaPE est habilitée à déterminer les règles sur base de critères objectifs et non-discriminatoires permettant d'estimer un prélèvement brut sur le réseau basse tension lorsque le GRD ne dispose pas de données de mesure réelles permettant le calcul de ce prélèvement* ».

* *
*

² La mise en œuvre de cette contribution « équitable » aux tarifs réglementés pour l'ensemble des utilisateurs du réseau de distribution d'électricité basse tension, nécessitera par ailleurs la modification de plusieurs textes légaux et notamment l'AGW OSP du 30 mars 2006, l'AGW PER du 30 novembre 2006 et le règlement technique.