

Date du document : 23/06/2021

AVIS

CD-21f23-CWaPE-1880

**AVANT-PROJET D'ARRÊTÉ DU GOUVERNEMENT WALLON
PORTANT EXÉCUTION DU DÉCRET DU 15 OCTOBRE 2020 RELATIF
À L'ORGANISATION DU MARCHÉ RÉGIONAL DE L'ÉNERGIE THERMIQUE
ET AUX RÉSEAUX D'ÉNERGIE THERMIQUE,
ADOPTÉ EN 1^{RE} LECTURE LE 15 MAI 2021**

Rendu en application de l'article 43bis du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et à l'article 36bis du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz

Table des matières

1. OBJET	3
2. AVIS DE LA CWAPE	3
2.1. <i>Compétences</i>	3
2.2. <i>Remarques à portée générale</i>	3
2.2.1. Simplification administrative.	3
2.2.2. Protection des consommateurs et obligations de service public à caractère social.	4
2.2.3. Garanties quant à la continuité des installations.	4
2.2.4. Transparence des prix proposés par les fournisseurs d'énergie thermique	4
2.2.5. Transparence des tarifs des opérateurs de réseaux de chaleur	5
2.2.6. Mécanismes de marché	5
2.2.7. Questionnement sur les définitions.....	5
2.3. <i>Remarques ponctuelles par article</i>	6

1. OBJET

Par courrier daté du 26 mai 2021, le Ministre wallon de l'Energie a soumis pour avis à la CWaPE un avant-projet d'AGW portant exécution du décret du 15 octobre 2020 relatif à l'organisation du marché régional de l'énergie thermique et aux réseaux d'énergie thermique, adopté en 1^{re} lecture le 16 mai 2021 par le Gouvernement wallon.

2. AVIS DE LA CWAPE

2.1. Compétences

Comme elle l'a rappelé dans son avis rendu le 23 janvier 2019 au sujet de l'avant-projet de décret relatif à l'organisation du marché de l'énergie thermique et à l'organisation des réseaux d'énergie thermique, la CWaPE exerce ses missions dans le seul cadre de l'organisation et du fonctionnement des marchés régionaux de l'électricité et du gaz et de l'application des décrets et arrêtés d'exécution y relatifs, et ce conformément au décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité. La CWaPE n'est donc pas compétente en matière de réseaux d'énergie thermique, lesquelles relèvent d'un autre corpus législatif qui transpose la directive 2012/27/EU relative à l'efficacité énergétique. En Région wallonne, les compétences régionales relative à l'énergie ne sont en effet pas codifiées dans une législation consolidée et la CWaPE n'est donc en charge que du volet relatif aux marchés régionaux de l'électricité et du gaz. Elle ne dispose donc pas des compétences, ressources et retours d'expérience lui permettant de remettre un avis exhaustif au sujet de ce projet, notamment quant à sa compatibilité avec le prescrit européen.

Elle peut toutefois se prévaloir d'une expertise en ce qui concerne l'organisation des marchés régionaux d'électricité et du gaz. Cette expertise est mise à profit dans le présent avis pour exprimer un certain nombre de remarques ponctuelles.

Son analyse n'est donc pas approfondie et encore moins exhaustive, car elle n'a notamment pas couvert les aspects relatifs aux directives européennes en vigueur et en préparation, mais simplement à prendre comme une série d'interrogations et de suggestions destinées à contribuer à la réflexion de l'auteur de projet.

2.2. Remarques à portée générale

2.2.1. Simplification administrative.

Bien que le décret et le projet d'arrêté distinguent les différents métiers intervenant dans le cadre de la mise en œuvre des réseaux de chaleur et de froid, la CWaPE relève que ces dispositions autorisent le cumul des métiers de producteur, d'opérateur de réseau et de fournisseur d'énergie thermique. Ceci correspond d'ailleurs à la réalité de terrain où l'on observe généralement qu'une seule et même personne réalise globalement ces différents métiers. Vu ce contexte fréquent d'unicité d'acteurs, la CWaPE estimerait opportun, dans ces cas de cumul, dans un souci de simplification administrative, de rationaliser certaines obligations de manière à éviter des doublons inutilement lourds pour ces acteurs ayant plusieurs casquettes (procédures de désignation, rapportage...). Une disposition aménageant une procédure unique d'octroi de licences et de rapportage périodique pourrait utilement être prévue pour ce cas de figure, notamment aux articles 14 et suivants de l'avant-projet d'arrêté.

2.2.2. Protection des consommateurs et obligations de service public à caractère social.

La CWaPE relève que le projet d'arrêté s'inspire largement des dispositions fixées par ou en vertu des décrets gaz et électricité en matière d'information des consommateurs, de procédures applicables en matière de recouvrement de l'impayé, d'obligations de service public à caractère social en général, de gestion des litiges ou encore d'indemnisations en cas de coupures irrégulières. La CWaPE soutient cette analogie étant d'avis que la fourniture d'énergie thermique réclame en effet un même niveau de protection des clients concernés. La CWaPE signale toutefois qu'à l'heure actuelle en matière de gestion des litiges, ni le Service régional de médiation pour l'énergie institué au sein de la CWaPE, ni le Médiateur (fédéral) de l'énergie ne traitent les plaintes et questions relatives aux réseaux de chaleur. L'organisation d'un règlement alternatif, indépendant, rapide et gratuit de ces litiges serait probablement opportun eu égard au caractère sensible et essentiel de la fourniture d'énergie.

2.2.3. Garanties quant à la continuité des installations.

Dans la mesure où l'installation de chauffage des clients concernés sera structurellement liée au réseau d'énergie thermique qui l'alimente et que le producteur, l'opérateur de réseau et le fournisseur d'énergie thermique seront bien souvent la même entité, ces clients seront dépendants et captifs de ces réseaux de sorte qu'il importe de garantir la plus grande continuité possible quant à la fourniture d'énergie et au bon fonctionnement de l'installation et de son réseau ainsi qu'une transparence et une prévisibilité suffisante des prix et tarifs pratiqués. Une rupture de cette continuité serait potentiellement très dommageable : absence de chauffage, détérioration des biens concernés... Il importe donc de s'assurer du sérieux et de la pérennité structurelle des opérateurs de réseaux de chaleur et de froid dans une mesure proche de ce qui est de mise pour la gestion de distribution d'électricité et de gaz. Les exigences imposées aux candidats opérateur de réseau d'énergie thermique devraient être examinées à l'aune de cet objectif. Il en est de même pour les modalités et responsabilités en cas de cessation d'activité d'un acteur précité.

2.2.4. Transparence des prix proposés par les fournisseurs d'énergie thermique

En ce qui concerne le prix proprement dit de l'énergie thermique, la CWaPE remarque que le projet d'arrêté n'exclut pas la conclusion de contrats à durée déterminée. Cela signifie qu'au terme de ces contrats de nouveaux prix pourraient théoriquement être proposés aux clients concernés alors que ceux-ci sont largement captifs, comme indiqué précédemment. Certes la compétence en matière de prix relève de la compétence fédérale, mais la Région wallonne pourrait éventuellement imposer une obligation de transparence et d'information renforcée. Dans ce contexte, si la compétence régionale l'autorise, il pourrait être demandé au candidat à une licence de fourniture d'énergie thermique de spécifier dans son dossier quelle sera la référence utilisée pour la fixation du prix de l'énergie thermique fournie (référence au prix du gaz, au prix du mazout, autre...). En matière d'information, il est à noter qu'en Région flamande, la VREG qui est en charge du contrôle et du suivi des dispositions relatives aux réseaux de chaleur, est chargée en vertu de l'article 3.1.3. 4°, h du décret énergie, d'informer les clients fournis en chaleur ou en froid des prix et conditions appliqués par les fournisseurs d'énergie thermique et d'assurer une comparaison objective de ces prix et conditions proposés.

2.2.5. Transparence des tarifs des opérateurs de réseaux de chaleur

Le dernier alinéa de l'article 56 de l'avant-projet de décret dispose, à propos des tarifs de l'opérateur de réseau qu'il « *répercute les coûts d'exploitation au producteur sur base d'un tarif périodique conclu entre parties.* » La référence à des tarifs périodique insinue que ces tarifs sont revus périodiquement sans précision quant aux modalités applicables à ces révisions. Malgré les limites imposées à la compétence régionale en matière de réseaux d'énergie thermique par les lois spéciales de réformes institutionnelle, il nous paraît que des dispositions permettant une prévisibilité et une transparence suffisantes quant à ces tarifs et à leurs évolutions pourraient utilement être prévues.

2.2.6. Mécanismes de marché

La CWAPE relève que le projet s'inspire assez largement des décrets gaz et électricité. Toutefois, ainsi qu'il sera exposé au point suivant, il y a parfois une recherche de similitude probablement excessive.

A titre d'exemple (développés au point 2.3 au regard des articles concernés) :

- Les réseaux de chaleur n'étant pas interconnectés, les activités de fourniture sont intimement liées à un réseau de chaleur spécifique, et les obligations du fournisseur ne peuvent être généralisées : licence circonscrite au périmètre d'activité, accès aux unités de production dans un contexte de concurrence limitée, obligation de faire offre, continuité du contrat en cas de déménagement hors du périmètre etc.
- Vouloir créer un marché de garanties d'origine de type « book and claim », avec des titres exportables, paraît peut-être un peu compliqué dès lors que le consommateur est lié à un réseau au périmètre limité et connu, pour lequel un bilan énergétique précis peut être dressé.

2.2.7. Questionnement sur les définitions

L'installation est définie à l'article 2, 18° comme étant : « une ou plusieurs unité(s) de production d'énergie thermique à partir d'une même filière de production d'énergie thermique et d'une même méthode de production d'énergie thermique ».

Nous notons qu'à de multiples reprises dans le projet d'arrêté d'autres termes sont utilisés sans avoir été définis et semblent s'apparenter à la définition d'*installation*. Il y aurait lieu d'utiliser le terme qui a été défini sous peine de créer de la confusion.

Exemples de termes utilisés :

- générateur de chaleur
- groupe d'injection d'énergie thermique
- unité de production thermique
- unité d'énergie
- équipements de production d'énergie thermique

Plusieurs termes sont définis à l'article 2 mais ne sont pourtant utilisé nulle part dans le projet d'arrêté.

Exemples :

- mix résiduel ;
- réseau thermique efficace ;
- pouvoir calorifique supérieur.

2.3. Remarques ponctuelles par article

Art. 2 : définitions

3° certificat de garantie d'origine : la définition parle de "sources renouvelables" alors que ce terme n'est pas défini ; seul "énergie renouvelable" est défini. Par ailleurs pourquoi ne pas reprendre la cogénération (« sources renouvelables ou de cogénération ») comme dans la définition du décret électricité ? La cogénération semble d'ailleurs couverte puisqu'évoquée à plusieurs reprises dans ce projet d'arrêté comme dans l'intitulé de la section 3 du chapitre 7 « Certification des sites de production d'énergie thermique ou de cogénération ».

5° énergie renouvelable : Pourquoi refaire une définition et ne pas reprendre celle du décret électricité « sources d'énergie renouvelable » ce qui éviterait d'avoir d'éventuelles discordances ? Par ailleurs, marémotrice et houlomotrice ne sont pas utilisées en Wallonie.

9° réseau thermique efficace : nous ne comprenons pas cet objectif de 75% de chaleur issue de la cogénération tout en permettant un mix de 50% ? Que cherche-t-on à exclure ?

11° station ou sous-station d'échange thermique : dans la majorité des cas, il s'agira par exemple d'un simple échangeur à plaques. Pourquoi dès lors vouloir appeler cela une « station » ? Est-ce qu' « échangeur thermique » n'aurait pas été plus pertinent ?.

18° installation : nous attirons l'attention de l'auteur du projet sur le fait que souvent pour les grosses puissances, il peut y avoir plusieurs unités de production avec des sources différentes : une installation principale pour produire l'énergie en base (80... 90% du temps) plus une simple chaudière gaz ou mazout pour répondre aux pics de demande, assurer la maintenance préventive, et les indisponibilités non planifiées. Cela permet de réduire fortement les coûts de l'installation globale.

19° énergie thermique valorisée : il n'est pas clair s'i l'on vise l'énergie échangée au travers de la (sous-)station thermique ou uniquement l'énergie consommée par les appareils de chaud/froid ? Cette différence impacte potentiellement les facilités de mesure.

Art 4 : Il y aurait peut-être lieu de préciser l'importance de la modification. Il est peut-être en effet un peu excessif d'imposer de nouvelles contraintes pour des installations existantes en cas de petites modifications. Exemple : remplacement d'un brûleur, d'une section de conduite, d'une vanne de régulation...

Dans le 3°, il y aurait lieu de préciser ce qu'on entend par « séparation physique des fluides ». S'agit-il d'interdire le prélèvement et d'utilisation du fluide caloporteur ou qu'il convient de placer une vanne d'entrée et de sortie ? Concernant la première proposition, dans certains cas cela n'a peut-être pas de sens si l'objectif est simplement de fournir de l'eau chaude ou de la vapeur en direct. Cela nécessiterait de placer un échangeur (coûteux) et risquerait de générer beaucoup de pertes (pertes de charges et pertes thermiques).

Art. 5 : Cette disposition paraît disproportionnée, telle que rédigée elle s'applique à tout le parc bâti wallon. À l'extrême, en cas de chauffage par le sol, on pourrait conclure à la nécessité d'un relevé de toutes les conduites ?

Art. 8, 1° : La conservation des informations de comptage pendant dix ans n'est-elle pas excessive au regard des exigences du RGPD. Cela paraît par ailleurs en contradiction avec l'article 11, § 2, alinéa 4, du décret.

Art. 10 : Le terme générateur (de chaleur) n'a pas été défini. S'agit-il de :

- l'élément où est produit la chaleur qui sera ensuite distribuée au réseau ? Dans ce cas, il convient d'utiliser le terme « installation » qui lui a été défini à l'art. 2, 18°.
- l'élément où la chaleur du réseau thermique est utilisée ? (consommateur de chaleur)

Le fait qu'il soit question d'énergie transmise par ces générateurs au circuit de distribution, laisse à supposer qu'il s'agit plutôt de la première proposition, mais une précision serait sans doute opportune.

Art. 13 : Idéalement ce rapport doit faire partie du « Dossier d'Intervention Ultérieur – D.I.U. » qui est une obligation depuis 2001.

Chapitre 3, section 1^{ère} : la CWaPE relève que les art. 14 à 29 concernent les licences d'opérateur et les licences de fournisseurs. Parmi les obligations énumérées, il n'est pas toujours clair que celles-ci portent sur l'un ou l'autre, ou les deux, de ces métiers. Il est parfois fait mention du titulaire de licence, ou du fournisseur. Il n'est par exemple pas évident de comprendre si les conditions de retrait ou de renonciation s'applique également à l'opérateur.

Nous renvoyons par ailleurs à notre commentaire général sur la question de la continuité de fourniture.

Il est également relevé qu'il n'est pas précisé que la licence de fourniture peut être limitée à l'activité sur un réseau de chaleur donné. Il ne serait pas judicieux de parler, comme pour le marché de l'électricité et du gaz, de « licence générale » de fourniture, dès lors que le fournisseur doit avoir accès à une source d'énergie disponible et injectée sur le réseau en question. Il ne s'agit pas ici d'un marché entre grands réseaux interconnectés, mais plutôt de marchés locaux.

Art. 30, § 1^{er}, 2^o : imposer que l'opérateur de réseau soit établi en Région wallonne (siège, administration centrale et siège d'exploitation) est peut-être excessif au regard du droit européen, et ne rencontre probablement pas la réalité d'un certain nombre de situation où un opérateur technique opère dans plusieurs régions, tout en disposant d'un siège social en dehors de la Région wallonne. Si l'auteur du projet entend imposer une obligation de proximité, notamment pour des raisons de service efficace à la clientèle, cela devrait peut-être s'exprimer autrement, par exemple en visant ces services eux-mêmes.

Art. 37, 6^o et 8^o : ces données paraissent plus relever de la fonction de « producteur » d'énergie (éventuellement le fournisseur) qui injecte sur le réseau que de la fonction d'opérateur de réseau en tant que telle. L'esprit du texte est que ces deux fonctions peuvent être remplies par des acteurs différents.

Art. 41 : le taux de disponibilité annuel gagnerait à faire référence à des périodes et à une puissance délivrée ; en effet, avoir un taux de disponibilité annuel de 90% pour du chauffage n'aurait pas de sens si l'indisponibilité apparaît en pleine saison froide.

Art. 46., § 2 : il conviendrait d'ajouter un 4^o qui permettrait de déroger à la demande de raccordement (art. 46, § 1^{er}) dans les cas où les coûts liés à l'extension de réseau seraient déraisonnables/disproportionnés. Exemples : demandeur trop éloigné du réseau, différence d'altitude entre le demandeur et le réseau trop importante, extension nécessitant l'emploi des techniques spéciales onéreuses (forage dirigé, ...), présence d'obstacles sur le tracé de l'extension (traversé de cour d'eau, chemin de fer, ...), ...

Art. 46, § 3 : Il est relevé que le raccordement standard n'est pas défini. D'autre part, l'expérience a montré avec le gaz naturel que la portion nécessaire pour compléter le raccordement vers le réseau est souvent beaucoup plus onéreuse que la partie pour compléter du réseau vers l'installation du client : dans le premier cas, il peut s'agir d'un tracé en voirie, dans le second, d'un tracé en domaine privé du client.

Enfin, outre le branchement, le coût lié à l'extension du réseau ou au minimum le déficit de rentabilité de cette extension devrait également pouvoir être porté à charge du demandeur (cf. ce qui est réalisé pour le gaz naturel) qui devrait ensuite de décider s'il veut poursuivre alors la demande.

Art. 50 : il conviendrait de préciser que l'alinéa 2 n'est applicable qu'aux réseaux de chaleur alimentant une clientèle résidentielle.

Art. 52 : Il paraît étrange de prévoir que c'est le fournisseur qui doit présenter un dossier d'extension du réseau à l'opérateur de réseau. Le fournisseur n'a en principe pas les données techniques du réseau qui n'est pas le sien et qu'il ne gère pas. L'expérience a montré dans le marché du gaz que les fournisseurs ne prennent pas en charge la prospection de clients non raccordés au réseau, évitant ainsi à s'exposer à des coûts commerciaux excessifs sans garantie d'emporter un client et de le conserver. L'article 54 rencontre l'objectif : la demande de tout tiers intéressé doit être prise en compte.

Art. 55 : Seul le cas où le caractère économiquement justifié est pris en compte dans cet article. Lorsque que le caractère n'est pas économiquement justifié, le déficit de rentabilité de l'extension pourrait être porté à charge du demandeur s'il marque son accord et l'extension alors réalisée. Ce déficit de rentabilité pourrait même être mutualisé dans le cas où il y aurait plusieurs demandeurs pour une même extension.

Dans un cas comme dans l'autre, il pourrait être demandé des garanties bancaires ou autres sûretés aux demandeurs (cf. disposition existante pour le fournisseur à l'article 64.). Il nous semble en effet que le risque financier en cas de rupture de contrat avec le demandeur est plus important pour l'opérateur de réseau (qui aurait investi dans une extension) que pour le fournisseur.

Art. 57, alinéa 2, 7° : il serait peut-être indiqué de préciser ce qu'on entend par combustible « autorisé d'un point de vue technique » ? Par qui sont-ils autorisés. A priori, l'énergie thermique est apportée à un fluide caloporteur qui est pris en charge par l'opérateur d'énergie en vue de sa distribution. Le type d'énergie primaire ou de technologie de transformation ne devrait pas affecter la qualité de ce fluide.

En revanche, il s'agit peut-être, d'un point de vue contractuel, de définir un mix d'énergie primaire en vue de satisfaire à certaines obligations environnementales (ETS, PEB etc.).

Art. 59 : Les opérateurs de réseau ne disposeront pas nécessairement d'un site Internet où faire figurer la procédure de dépôt de plainte. Une alternative pourrait être de préciser cela dans le contrat liant l'opérateur de réseau ou client.

Art. 61 : Il conviendrait de préciser que le consommateur doit être préalablement raccordé au réseau d'énergie thermique (cfr. article 64 où il est précisé « pour autant qu'il dispose d'un raccordement au réseau d'énergie thermique »).

Art. 62 : cette obligation est peut-être excessive, car le contrat ne peut être poursuivi à la nouvelle adresse que dès lors qu'il s'agit également d'un raccordement à un réseau d'énergie thermique, éventuellement le même que le réseau initial, et ensuite que le fournisseur soit également actif sur celui-ci. En pratique, cette double condition sera rarement remplie, de sorte qu'il serait préférable de prévoir la résiliation automatique du contrat de fourniture.

Art. 64 : cette obligation ne peut concerner qu'un fournisseur actif sur un réseau de chaleur donné, comme exposé plus haut. Cependant, même le fait d'être actif sur ce réseau ne signifie pas avoir accès à une production suffisante injectant sur celui-ci. Il y a à craindre que la marge de manœuvre entre fournisseurs concurrents soit assez limitée.

Art. 66 : L'indemnité devrait plutôt être payée par le fournisseur qui n'a pas effectué le changement (le nouveau fournisseur) ou par le fournisseur qui a retenu le client chez lui contre son gré (l'ancien fournisseur) pour autant que ce dernier ait été informé du changement par le nouveau fournisseur. La manière dont les choses doivent se faire en cas de changement de fournisseur n'est pas très claire : qui fait quoi et selon quel timing ? A quel moment et comment l'opérateur de réseau (responsable de la mesure des quantités d'énergie) intervient-il ?

Art. 75 : Nous avons l'impression qu'il y aurait une double comptabilisation des frais entre cet article 75 (lié au fournisseur) et l'article 60 (lié à l'opérateur de réseau). Dans le cas de cet article par exemple, il ne devrait pas y avoir de « frais liés au remplacement et à la réparation des installations endommagées » dans la mesure où celles-ci sont détenues par l'opérateur de réseau et non par le fournisseur.

Art. 76, § 1^{er}, 3^o : l'intervention du juge de paix qui est envisagée ne devrait être requise que s'il s'agit d'un consommateur résidentiel.

Art. 79 : Cet article reprend les différentes sources d'énergie renouvelable et semble dès lors redondant avec l'article 2. 5^o, lequel définit « l'énergie renouvelable ».

Art. 92 : La CWaPE comprend du présent avant-projet d'arrêté que l'octroi de garantie d'origine pour l'énergie thermique produite est limité à l'énergie thermique produite à partir de sources d'énergie renouvelables, l'octroi de garantie d'origine pour la production à partir de cogénération à haut rendement étant limitée, selon la directive 2021/27/UE relative à l'efficacité énergétique, au vecteur électrique. Il convient sans doute dès lors de compléter l'article 92 par « *à partir de source d'énergie renouvelable* ».

Art. 94 : La CWaPE remarque la similitude entre cet article et l'article 17bis, §3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 relatif à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération. Cette disposition est toutefois liée à la possibilité d'un producteur de fournir un client final via une ligne directe électrique (exception quant à l'obligation d'un client final d'être exclusivement alimenté par un réseau exploité par un gestionnaire de réseau, prévue à l'article 26, §1^{er}, du décret électricité). Cette exception quant à l'alimentation d'un consommateur par un réseau d'énergie thermique n'est pas prévue par le décret du 15 octobre 2020 relatif à l'organisation du marché régional de l'énergie thermique et aux réseaux d'énergie thermique et cette disposition, par ailleurs incorrecte dans sa formulation, nous semble dès lors inutile.

Art. 101, § 1^{er}, alinéa 1^{er} : la CWaPE se demande ce que l'auteur de l'avant-projet entend par « énergie thermique consommée localement » ? Selon notre compréhension, toute l'énergie est consommée localement au sein du réseau. Il n'y a pas d'échange de réseau à réseau.

Plus généralement, la CWaPE s'interroge sur l'objectif, l'utilité, et la faisabilité au regard de sa complexité, d'un tel mécanisme d'échange de garanties d'origine, de type « book and claim », alors que le consommateur connecté à un réseau spécifique pourrait se contenter d'un bilan énergétique global lié à celui-ci.

* *
*