

COMMISSION DE REGULATION DE L'ENERGIE EN REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

AVIS (BRUGEL-AVIS-20241218-396)

relatif à la demande d'avis du ministre de l'Énergie portant sur l'addendum aux plans de développement (PDD) électricité et gaz 2025-2029 de Sibelga

Etabli sur base des articles 12 et 30bis de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et sur base de l'article 10 de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale.

18/12/2024

Table des matières

1	Base légale.....	3
2	Contexte.....	5
3	Analyse de l'addendum proposé par SIBELGA.....	5
3.1	Concernant la partie commune des PDD	5
3.2	Concernant la partie Electricité	6
3.2.1	Conformité de la description des projets d'investissements avec les dispositions de l'ordonnance électricité.....	6
3.2.2	Approche de planification « no regret » de SIBELGA.....	6
3.2.3	Politique 400V	7
3.3	Concernant la partie Gaz.....	7
3.3.1	Investissements réalisés et planifiés	7
3.3.2	Scénarios d'évolution de la demande en gaz	8
3.3.3	Stranded assets	8
3.3.4	Compteurs intelligents pour le gaz.....	9
3.4	Concernant la partie Annexes des PDD.....	9
3.4.1	Conformité du suivi du déploiement des compteurs intelligents avec les dispositions de l'ordonnance électricité.....	9
4	Conclusions	10

I Base légale

Concernant le plan de développement électricité :

L'article 12 de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale dénommée ci-après « l'ordonnance électricité », prévoit que :

« § 1er. Les gestionnaires de réseaux établissent, chacun pour ce qui les concerne, un plan de développement en vue d'assurer la sécurité, la fiabilité, la régularité et la qualité de l'approvisionnement sur le réseau dont ils assurent respectivement la gestion dans le respect de l'environnement et de l'efficacité énergétique, selon la procédure prévue au § 3.

Brugel peut préciser le modèle de canevas des plans de développement proposés. Le plan de développement contient au moins les données suivantes :

[...]

§ 2. Le plan de développement établi par le gestionnaire du réseau de transport régional couvre une période de dix ans ; il est adapté tous les deux ans pour les dix années suivantes, selon la procédure prévue aux paragraphes 2bis et 3. Avant le 31 mai de chaque année, le gestionnaire du réseau de transport régional transmet à Brugel un rapport sur l'état de l'exécution du plan de développement. Brugel établit un modèle de rapport. Le plan de développement établi par le gestionnaire du réseau de distribution couvre une période de cinq ans ; il est adapté chaque année pour les cinq années suivantes, selon la procédure prévue au § 30.

§ 2bis. Chaque gestionnaire de réseau procède à une consultation des administrations concernées, des utilisateurs effectifs ou potentiels du réseau et du Conseil au sujet du projet de plan de développement. A cette fin, une version vulgarisée du projet de plan de développement leur est communiquée. Le gestionnaire du réseau de distribution consulte également le gestionnaire du réseau de transport. Les gestionnaires de réseaux publient un rapport de consultation et le projet de plan de développement.

§ 3. Chaque gestionnaire de réseau transmet son projet de plan de développement et un rapport de consultation à Brugel avant le 15 juin de l'année qui précède la première année couverte par le plan. Brugel informe le gestionnaire de réseau, pour le 15 juillet de la même année au plus tard, de ses remarques et demandes de modifications du projet de plan de développement.

Sur la base des remarques et demandes de modification de Brugel, le gestionnaire de réseau élabore son projet définitif de plan de développement et une réponse motivée aux remarques et demandes de Brugel qu'il transmet à Brugel pour le 15 septembre de l'année qui précède la première année couverte par le plan.

Pour le 30 octobre de la même année au plus tard, Brugel transmet au Gouvernement, pour approbation, le projet définitif de plan, accompagné de son avis, de la réponse motivée aux remarques et demandes de Brugel et du rapport de consultation rédigés par les gestionnaires de réseaux. Pour son avis, Brugel examine notamment si les investissements prévus dans le projet de plan couvrent tous les besoins recensés en matière d'investissement durant le processus de consultation et si ce plan est cohérent avec le plan décennal de développement du réseau dans l'ensemble de l'Union européenne. Elle tient également compte des relations entre les marchés de l'électricité et du gaz.

A défaut de décision du Gouvernement au 31 décembre de la même année et pour autant que les documents aient bien été transmis au Gouvernement pour le 30 octobre au plus tard de la même année, le projet définitif de plan de développement est réputé approuvé. Brugel surveille et évalue la mise en œuvre de ces plans de développement.

Brugel peut, dans l'intérêt des utilisateurs et en tenant compte des critères environnementaux, donner injonction au gestionnaire de réseau d'étudier certains investissements alternatifs ou complémentaires dans le plan de développement. Ces études sont réalisées dans un délai compatible avec les délais d'approbation des plans de développement mentionnés à l'alinéa précédent. ».

Concernant le plan de développement gaz :

L'article 10 de l'ordonnance du 1er avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale (dénommée ci-après "l'ordonnance gaz"), modifié par les ordonnances du 20 juillet 2011, du 8 mai 2015, du 23 juillet 2018 et du 17 mars 2022 est rédigé comme suit :

« § 1er. Le gestionnaire du réseau établit, en collaboration avec Brugel, un plan de développement en vue d'assurer la régularité, la fiabilité et la sécurité de l'approvisionnement, dans le respect de l'environnement, de la sécurité des biens et des personnes, de l'efficacité énergétique et d'une gestion rationnelle de la voirie, selon la procédure prévue au § 3.

...

§ 2bis. Le gestionnaire du réseau procède à une consultation des administrations concernées, des utilisateurs effectifs ou potentiels du réseau et du Conseil au sujet du projet de plan de développement. A cette fin, une version vulgarisée du projet de plan de développement leur est communiquée. Le gestionnaire du réseau publie un rapport de consultation et le projet de plan de développement.

§ 3. Le gestionnaire du réseau transmet son projet de plan de développement et un rapport de consultation à Brugel avant le 15 juin de l'année qui précède la première année couverte par le plan.

Brugel informe le gestionnaire du réseau, pour le 15 juillet de la même année au plus tard, de ses remarques et demandes de modifications du projet de plan de développement.

Sur la base des remarques et demandes de modification de Brugel, le gestionnaire du réseau élabore son projet définitif de plan de développement et une réponse motivée aux remarques et demandes de Brugel qu'il transmet à Brugel pour le 15 septembre de l'année qui précède la première année couverte par le plan.

Pour le 30 octobre de la même année au plus tard, Brugel transmet au Gouvernement, pour approbation, le projet définitif de plan, accompagné de son avis, de la réponse motivée aux remarques et demandes de Brugel et du rapport de consultation rédigés par le gestionnaire du réseau. Pour son avis, Brugel examine notamment si les investissements prévus dans le projet de plan couvrent tous les besoins recensés en matière d'investissement durant le processus de consultation et si ce plan est cohérent avec le plan décennal de développement du réseau dans l'ensemble de l'Union européenne. Elle tient également compte des relations entre les marchés de l'électricité et du gaz ».

Concernant la mission de conseil de BRUGEL au Gouvernement :

L'article 30bis de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, prévoit que :

« §2. BRUGEL est investie d'une mission de conseil auprès des autorités publiques en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du marché régional de l'énergie, d'une part, et d'une mission générale de surveillance et de contrôle de l'application des ordonnances et arrêtés y relatifs, d'autre part.

BRUGEL est chargée des missions suivantes :

1° donner des avis, études ou décisions motivés et soumettre des propositions dans les cas prévus par la présente ordonnance susvisée du 1er avril 2004 ou leurs arrêtés d'exécution ;

2° d'initiative ou à la demande du Ministre ou du Gouvernement, effectuer des recherches et des études ou donner des avis, relatifs au marché de l'électricité et du gaz ;

... »

Le présent avis répond à cette obligation.

2 Contexte

Conformément aux dispositions prévues par les ordonnances électricité et gaz, BRUGEL a réalisé l'examen des projets de plans de développement (PDD) pour la période 2025-2029 de SIBELGA, et a communiqué ses avis 392¹ et 393² au Gouvernement le 29 octobre 2024 : dans ses avis, BRUGEL conseille au Gouvernement de ne pas approuver les PDD proposés par SIBELGA. Les éléments motivant ces avis et les demandes qui en résultent, concernent principalement l'alignement et la mise en cohérence des PDD avec la proposition tarifaire, ainsi que la mise en conformité avec certaines dispositions des ordonnances.

Le 26 novembre 2024, SIBELGA a communiqué au Gouvernement ainsi qu'à BRUGEL un addendum aux PDD, visant à répondre aux demandes formulées par BRUGEL dans ses avis 392 et 393.

Le 05 décembre 2024, Le Gouvernement a demandé à BRUGEL d'analyser l'addendum transmis par SIBELGA et lui faire parvenir son avis sans expliciter de délai, ce qui donne à BRUGEL un délai implicite de 40 jours pour répondre à la demande d'avis formulée par le Gouvernement.

3 Analyse de l'addendum proposé par SIBELGA

L'analyse de l'addendum réalisée ci-après par BRUGEL à la demande du Gouvernement, reprend les remarques et questions formulées par BRUGEL dans ses avis 392 et 393 et évalue les réponses apportées par SIBELGA. Cette analyse est organisée logiquement de sorte à suivre la structure des plans de développement qui présente dans l'ordre : (i) une partie commune, (ii) une partie spécifique pour l'électricité, (iii) une partie spécifique pour le gaz, et (iv) enfin une dernière partie reprenant les annexes.

3.1 Concernant la partie commune des PDD

Pour cette partie, les demandes de BRUGEL formulées dans ses avis susmentionnés portent principalement sur la consultation publique. Il s'agit d'une part, le rapport de consultation ne comportait pas suffisamment d'informations pour permettre à BRUGEL d'évaluer la prise en compte des remarques reçues, et d'autre part, BRUGEL a constaté qu'au moment de l'analyse et de la rédaction des avis sur les PDD électricité et gaz, SIBELGA n'avait pas rendu public le rapport de consultation. Dans ses 2 avis, BRUGEL a donc demandé à SIBELGA :

- Dans l'avis 392 :

« ... d'annexer les réponses aux remarques de l'enquête publique pour améliorer encore, au sein du prochain PDD, la transparence de la prise en compte des réactions à la consultation publique.

BRUGEL rappelle en outre à SIBELGA de rendre publique le rapport de consultation, par exemple en le publiant sur son site web. »

- Dans l'avis 393 :

¹ <https://brugel.brussels/publication/document/avis/2024/fr/AVIS-392-PDD-2025-29-ELECTRICITE-SIBELGA.pdf>

² <https://brugel.brussels/publication/document/avis/2024/fr/AVIS-393-PDD-2025-29-GAZ-SIBELGA.pdf>

« ... de publier sur son site internet le rapport de consultation avec les réponses aux remarques émises lors de la consultation publique.

... de s'appuyer sur les remarques de l'enquête publique de 2024 pour améliorer encore la vulgarisation de ses PDD notamment concernant le lien entre le contexte de transition énergétique en RBC et les projets proposés et les hypothèses retenues pour la construction de ces plans. »

Dans la note d'accompagnement de l'addendum, SIBELGA répond :

« Sibelga annexera les réponses aux remarques de l'enquête publique au prochain plan de développement et s'engage à publier à court terme sur son site internet le rapport de consultation avec les réponses détaillées aux remarques émises lors de la consultation publique du plan 2025-2029. »

La réponse apportée par SIBELGA lève la préoccupation de BRUGEL.

3.2 Concernant la partie Electricité

3.2.1 Conformité de la description des projets d'investissements avec les dispositions de l'ordonnance électricité

Pour ce qui concerne la description des projets d'investissements, BRUGEL a constaté que la présentation des investissements dans le canevas actuel ne répond pas aux nouveaux besoins d'examen, et que la présentation des investissements doit encore être adaptée pour tenir compte d'une catégorisation des investissements compatible avec l'évolution des besoins de BRUGEL comme motivé dans son avis 392. À cette fin, les équipes techniques de BRUGEL et SIBELGA poursuivent les discussions en vue d'aboutir à une prise de décision de BRUGEL sur le nouveau canevas, l'objectif étant que SIBELGA puisse intégrer les nouvelles exigences de rapportage dans la version provisoire des PDD 2026-2030 pour leur mise en consultation publique en mai 2025. À cette fin, dans la conclusion de l'avis 392, BRUGEL formalise sa demande comme suit :

« BRUGEL demande à SIBELGA de préparer les indicateurs nécessaires à l'examen des quantités présentés pour les investissements pour répondre à l'évolution des besoins d'examen des PDD... ».

Dans la note d'accompagnement de l'addendum, et tenant compte du fait que la demande de BRUGEL n'implique pas d'adaptation du PDD 2025-2029, SIBELGA confirme par ailleurs que « ... les réunions de concertation entre BRUGEL et SIBELGA pour définir ces indicateurs sont en cours. ».

La réponse apportée par SIBELGA lève la préoccupation de BRUGEL.

3.2.2 Approche de planification « no regret » de SIBELGA

Pour ce qui concerne la planification des investissements et spécifiquement l'approche « no regret » présentée par SIBELGA, dans son avis 392, BRUGEL a demandé à SIBELGA d'adopter une approche phasée en scindant sous conditions l'horizon 2025-2029 en deux périodes (2025-2027, puis 2028-2029), en formulant la demande suivante dans la conclusion de l'avis :

« BRUGEL demande à SIBELGA d'adopter l'approche en 2 temps scindant l'horizon du plan : (1) la période 2025-2027 pour laquelle l'approche « no regret » pour la détermination des quantités d'investissements est jugée pertinente et (2) la période de 2028-2029 pour laquelle les volumes doivent être considérés comme indicatifs de sorte à faire l'objet d'un examen en vue d'une approbation dans le PDD 2028-2032 après que SIBELGA aura introduit une nouvelle proposition tarifaire adaptée pour cette période ; »

Dans la note d'accompagnement de l'addendum, SIBELGA répond notamment que :

« ... Étant donné que les plans de développement sont actualisés chaque année avec un horizon de cinq ans, les versions futures intégreront ces éléments plus complets. Les volumes pour 2028 et 2029 peuvent dès lors être considérés comme indicatifs à ce stade puisqu'ils seront affinés le moment venu et resoumis à la validation du Gouvernement.

SIBELGA reconnaît également la nécessité d'introduire, en temps opportun, une nouvelle proposition tarifaire pour la période 2028-2029. »

L'adoption par SIBELGA de l'approche en 2 temps demandée par BRUGEL, précisant notamment que les volumes pour 2028 et 2029 sont considérés comme indicatifs et confirmant la nécessité d'introduire une nouvelle proposition tarifaire en temps opportun pour cette même période, répond à la préoccupation de BRUGEL.

3.2.3 Politique 400V

Pour ce qui concerne le passage au 400V, BRUGEL a souligné le changement de politique annoncé de SIBELGA et a demandé à SIBELGA :

« ... de clarifier sa politique 400V pour permettre à BRUGEL d'évaluer sa pertinence et son adéquation avec le contexte de déploiement des compteurs intelligents et avec l'arrivée des nouveaux usages (particulièrement les véhicules électriques). »

Dans la note d'accompagnement de l'addendum, SIBELGA répond :

« SIBELGA organisera une présentation détaillée de l'adaptation de la politique 400V à BRUGEL et reportera les éléments les plus importants dans le plan de développement 2026-2030. »

La réponse apportée par SIBELGA lève la préoccupation de BRUGEL.

3.3 Concernant la partie Gaz

3.3.1 Investissements réalisés et planifiés

Concernant les investissements réalisés, d'une part, dans son avis 393 BRUGEL a mentionné qu'au vu des réalisations passées, elle considère qu'il y a une évolution à la baisse structurelle du besoin d'investissement dans le réseau gaz d'autant qu'elle n'a pas reçu les justifications suffisantes pour motiver l'ampleur de l'augmentation des demandes de tiers prévue par SIBELGA pour les prochaines années.

Concernant les investissements planifiés, d'autre part :

« BRUGEL demande à SIBELGA :

- de réduire les projections d'investissements dans le réseau moyenne pression pour les prochaines années afin de se conformer à la tendance à la baisse des quantités réalisées ;
- de réduire les projections d'investissements « mandatory » dans le réseau basse pression pour les prochaines années afin de se conformer à la tendance à la baisse des quantités réalisées ;
- de diminuer les projections de compteurs à remplacer en tenant compte de la tendance à la baisse des quantités réalisées et de l'incertitude sur le nombre de compteurs à remplacer pour raisons météorologique ;
- d'adapter les projections de branchements à remplacer en conséquence des baisses d'investissement compteurs et dans le réseau BP. »

Dans la note d'accompagnement de l'addendum, SIBELGA présente des plans de développement Gaz avec des quantités projetées adaptées à la baisse pour ce qui concerne le réseau MP, le réseau BP, les branchements BP et les compteurs.

L'adaptation des quantités dans le PDD gaz effectuée par SIBELGA répond à la demande de BRUGEL.

3.3.2 Scénarios d'évolution de la demande en gaz

Concernant l'évolution de la demande en gaz en Région de Bruxelles-Capitale, BRUGEL a demandé à SIBELGA :

« ... d'intégrer, dans les meilleurs délais et en tout état de cause avant 2028, des scénarii d'évolution de la demande en gaz, qui tiennent compte des objectifs de la Région pour les émissions à effet de serre, et leurs impacts sur les besoins en investissements et en risque de coûts échoués. »

Dans la note d'accompagnement de l'addendum, SIBELGA répond :

« SIBELGA reconnaît la nécessité d'élaborer des scénarios alignés sur les projections de demande en gaz, en tenant compte des objectifs régionaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, ainsi que d'intégrer leurs impacts sur les besoins en investissements et les risques de coûts échoués. Pour ce faire, un alignement avec toutes les parties prenantes est nécessaire, notamment au sein de la Task Force chaleur et froid pilotée par Bruxelles-Environnement. Comme le souligne BRUGEL, il s'agit d'un préalable indispensable pour construire un plan d'opérationnalisation de l'objectif de sortie du gaz naturel à l'horizon 2050, à établir en collaboration avec les autorités compétentes ».

La réponse apportée par SIBELGA lève la préoccupation de BRUGEL.

3.3.3 Stranded assets

Concernant la répartition des investissements selon les catégories d'actifs échoués, BRUGEL a mentionné que le travail de précision des critères de classification est en cours et n'a pas encore abouti, car la proposition de SIBELGA dans son PDD n'est pas suffisamment étayée. BRUGEL précise qu'elle :

« ... évaluera la répartition des projets selon la catégorisation « stranded assets » proposée par SIBELGA une fois que des critères de répartition seront approuvés par BRUGEL. »

Dans la note d'accompagnement de l'addendum, SIBELGA répond :

« Après que les critères de répartition auront été approuvés par BRUGEL, SIBELGA organisera dans les plus brefs délais une réunion avec Brugel afin de présenter et expliciter les critères de répartition des projets d'investissement selon la catégorisation « stranded assets ». »

La réponse apportée par SIBELGA lève la préoccupation de BRUGEL.

3.3.4 Compteurs intelligents pour le gaz

Concernant les compteurs intelligents pour le gaz, conformément aux dispositions prévues à l'article 17 de la directive européenne sur l'efficacité énergétique, BRUGEL a demandé à SIBELGA dans son avis 393 :

« ... d'obtenir les quantités réalisées et budgétées pour la solution de comptage déjà existante et pour une solution adaptée aux particuliers qui en font la demande, dans le futur nouveau canevas des Plans de Développement. »

Dans la note d'accompagnement de l'addendum, SIBELGA répond :

« SIBELGA fournira, dans le prochain plan de développement, les quantités réalisées et budgétées pour les solutions de comptage gaz pour les particuliers qui en font la demande. »

Par ailleurs, SIBELGA a introduit un point spécifique dans le dossier de demande de coûts additionnels R&D intégré à sa proposition tarifaire pour 2025-2029 afin de réaliser un Proof Of Concept technique pour établir une solution adaptée aux particuliers. »

La réponse apportée par SIBELGA lève la préoccupation de BRUGEL.

3.4 Concernant la partie Annexes des PDD

3.4.1 Conformité du suivi du déploiement des compteurs intelligents avec les dispositions de l'ordonnance électricité

Pour ce qui concerne les exigences de rapportage relatives au déploiement des compteurs intelligents, BRUGEL a constaté que le PDD ne répond pas aux exigences prévues par l'ordonnance en son article 12, §1^{er}, 8°, 13°, 14°, et a demandé à SIBELGA d'annexer le plan de suivi de la feuille de route y relative. BRUGEL mentionne dans la conclusion de l'avis 392 ce qui suit :

« BRUGEL demande à SIBELGA d'annexer au PDD le suivi du déploiement des compteurs intelligents y inclus les aspects financiers de ce plan et des développements informatiques liés ; »

Dans la note d'accompagnement de l'addendum, SIBELGA répond :

« Sibelga a rajouté une annexe au plan de développement reprenant les différents aspects demandés. »

L'ajout de l'annexe par SIBELGA répond à la préoccupation de BRUGEL.

4 Conclusions

- Considérant les avis 392 et 393 rendus par BRUGEL au Gouvernement, conformément à la procédure prévue par les dispositions des ordonnance électricité et gaz, et dont les conclusions conseillent au Gouvernement de ne pas approuver les projets de plans de développement électricité et gaz 2025-2029 de SIBELGA ;
- Considérant l'addendum envoyé par SIBELGA au Gouvernement et à BRUGEL le 26 novembre 2024 ;
- Considérant que la demande d'analyse et d'avis formulée par le Gouvernement à BRUGEL le 05 décembre 2024 s'inscrit pleinement dans le cadre des missions de BRUGEL de conseil auprès des autorités publiques, notamment en donnant des avis relatifs au marché de l'électricité et du gaz à la demande du Ministre ou du Gouvernement, tel qu'instituée par l'ordonnance en son article 30bis, §2, 2° ;
- Considérant que les documents révisés ainsi que les informations complémentaires, fournis par SIBELGA dans l'addendum, répondent à l'ensemble des préoccupations formulées par BRUGEL dans ses avis 392 et 393, modifiant en conséquence l'avis initial de ne pas approuver les PDD de sorte que les PDD révisés peuvent être approuvés ;

Tenant compte de ce qui précède, et particulièrement de l'addendum transmis par SIBELGA, BRUGEL propose au Gouvernement :

- **D'approuver le projet de plan de développement révisé pour le réseau électrique 2025-2029 de SIBELGA**
- **D'approuver le projet de plan de développement révisé pour le réseau gaz 2025-2029 de SIBELGA**

* *

*