

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

AVIS (BRUGEL-AVIS-2023 I026-371)

**Relatif au projet définitif de plan de développement pour le gaz,
proposé par le gestionnaire du réseau de distribution bruxellois
pour la période 2024-2028**

**Etabli 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.**

26/10/2023

Table des matières

1	Base légale.....	3
2	Processus d’approbation des plans de développement	4
2.1	Consultation publique.....	4
2.2	Contenu des remarques de BRUGEL et réponses de SIBELGA.....	5
3	Analyses de BRUGEL	6
3.1	Crise énergétique et capacité d'approvisionnement	6
3.1.1	Crise énergétique.....	6
3.1.2	Capacité d'approvisionnement.....	6
3.2	La fiabilité, sécurité et qualité d'alimentation	7
3.3	Investissements réalisés.....	7
3.4	Investissements planifiés.....	8
3.4.1	Réseau basse pression.....	8
3.4.2	Investissements « risque et opportunité ».....	8
3.4.3	Etude <i>Stranded Assets</i>	9
3.4.4	Compteurs.....	9
3.5	Le réseau de gaz et la transition énergétique	9
3.5.1	L'avenir du réseau de distribution.....	9
3.5.2	Les initiatives menées.....	10
3.5.3	Efficacité énergétique.....	11
3.5.4	Les compteurs intelligents.....	11
3.6	L'analyse budgétaire	13
4	Conclusions	15

I Base légale

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 ».

Le présent avis répond à cette obligation.

2 Processus d'approbation des plans de développement

SIBELGA a communiqué à BRUGEL, le 15 juin 2023, un projet de plan de développement (PPD) provisoire pour la période 2024-2028 et les réponses aux réactions reçues lors de la consultation publique qui s'est déroulée du 12 mai au 12 juin 2023. Les remarques préliminaires de BRUGEL ont été communiquées à SIBELGA le 14 juillet 2023. C'est sur base de ces remarques que SIBELGA a introduit sa version définitive du PPD le 15 septembre 2023 accompagnée des réponses aux remarques formulées par BRUGEL.

Néanmoins, BRUGEL souhaite faire deux observations par rapport à la procédure et au contenu mis en place par l'article 10 de l'ordonnance gaz:

- En ce qui concerne le contenu du PPD, des éléments nouveaux ont été apportés par la récente ordonnance modificatrice. BRUGEL travaille à la mise en place d'un nouveau canevas du PPD afin de les intégrer. BRUGEL compte donc entamer les concertations avec SIBELGA pour la révision du canevas des PPD notamment en ce qui concerne la prise en compte des investissements IT.
- En ce qui concerne son avis, BRUGEL considère que les demandes de modification formulées et reprises ci-dessous devraient être prises en compte par le Gouvernement et le cas échéant il doit motiver pour quelle raison il s'en écarte, et ce conformément à l'arrêt n°105/2023 de la Cour Constitutionnelle.

2.1 Consultation publique

SIBELGA a procédé à la consultation des administrations concernées, des utilisateurs effectifs ou potentiels du réseau, du Conseil (des usagers), conformément à la disposition inscrite à l'article 10 §2bis de l'ordonnance gaz. Cette consultation s'est déroulée du 12 mai au 12 juin 2023.

En outre, l'ordonnance gaz prévoit que la consultation porte sur une version dite « vulgarisée » du projet de plan, c'est-à-dire une version qui se veut complète à laquelle sont ajoutées des explications visant à en faciliter la lecture et la compréhension pour les lectrices et lecteurs moins avertis ; Il convient en effet de rappeler qu'un plan de développement est un document en bonne partie technique présentant par nature une certaine complexité, pouvant de ce fait représenter une certaine difficulté d'appréhension.

Cependant, BRUGEL regrette que SIBELGA n'ait pas consulté sur le projet de plan « vulgarisé » au sens décrit ci-avant, mais sur une « note pour consultation » reprenant certains éléments des plans de développement – la note couvrait les plans de développement électricité et gaz – qui manquait de ce fait de la complétude attendue.

SIBELGA a cependant reçu de nombreuses remarques et questions tenant trait au réseau de gaz et de son avenir. Nous pouvons classer celles-ci en 3 catégories :

Les premières remarques sont des critiques de la position prudente voire attentiste de SIBELGA quant à la nécessaire transition du gaz naturel vers l'électricité pour le besoin de chauffage, reprochant aussi à SIBELGA de laisser toutes les pistes ouvertes y compris l'utilisation de l'hydrogène. Globalement, les citoyens et associations qui se sont exprimées demandent une accélération de cette transition, de la déconnection des usagers du réseau de gaz et de son démantèlement. Dans le rapport de consultation, SIBELGA adresse les remarques point par point en fournissant des réponses détaillées qui défendent sa politique d'investissement actuelle. Ces remarques n'ont eu comme seul impact concret l'insertion de quelques lignes dans le projet de PPD définitif justifiant la position prudente de SIBELGA quant à l'utilisation de l'hydrogène dans le réseau de distribution.

SIBELGA a aussi reçu des questions précises sur l'évolution des projets de recherche et développement sur la transition énergétiques qu'elle a démarré avec d'autres partenaires. Les réponses de SIBELGA dans le rapport de consultation apportent des détails complémentaires au PPD définitif.

Les dernières remarques ont trait à la difficile compréhension des PPD à cause d'une part de la technicité des propos et d'autre part du manque de chiffres détaillés sur les hypothèses de l'évolution de la consommation.

BRUGEL souligne positivement le fait que SIBELGA ait apporté des réponses détaillées et de qualité dans le rapport de consultation publique. Cependant BRUGEL regrette aussi que peu de remarques émises lors de la consultation publique ont été jugées pertinentes par SIBELGA et ont fait l'objet de corrections et d'amélioration du plan de développement.

BRUGEL demande donc à SIBELGA d'améliorer la qualité de présentation des projets de plans de développement, notamment via une description détaillée des hypothèses déterminantes pour la définition des projets, afin de pouvoir bénéficier de manière plus importante de la consultation publique. En effet, les questions et propositions formulées lors de la consultation publique pourraient servir à alimenter le contenu du projet définitif du PPD.

Par ailleurs, BRUGEL ne partage pas la vision de SIBELGA de ne fournir qu'une partie des éléments constitutif des PPD dans la version vulgarisée. Il est important pour la bonne compréhension des participants qu'ils puissent bénéficier de l'ensemble des informations, l'idéal étant que le PPD complet, une version vulgarisée et une présentation et/ou note synthétique soient mis à disposition.

2.2 Contenu des remarques de BRUGEL et réponses de SIBELGA

BRUGEL a adressé une liste de questions le 15 juillet 2023 auxquelles SIBELGA a répondu en détail. Ces questions tenaient aux scénarii d'évolution de la consommation de gaz, la coordination des chantiers avec les autres impétrants, la politique de maintenance, les variations des quantités réalisées au cours de l'année 2022, les incidents sur le réseau, le lien avec l'étude « *Stranded Assets* ». Ces échanges n'ont pas donné lieu à des modifications entre les deux versions. Cependant, les réponses fournies par SIBELGA ont permis à BRUGEL d'affiner sa compréhension du projet de PPD et de réaliser les analyses décrites ci-dessous.

3 Analyses de BRUGEL

BRUGEL analyse les PPD à la lumière de 3 axes principaux : la sécurité d'approvisionnement du réseau de distribution, l'impact sur la qualité et la régularité de l'alimentation des utilisateurs du réseau, et le suivi budgétaire et la cohérence avec la proposition tarifaire.

Par ailleurs, BRUGEL analyse aussi la bonne conformité des informations et investissements présentés par le GRD au regard du cadre légal en vigueur, dont notamment l'ordonnance gaz et le règlement technique. Cette analyse est réalisée en tenant compte de la vision bruxelloise pour la transition énergétique et du Plan Air Climat Energie et de son impact sur la nécessaire adaptation du réseau pour répondre aux enjeux.

3.1 Crise énergétique et capacité d'approvisionnement

3.1.1 Crise énergétique

Dans son projet de PPD, SIBELGA met en avant que le contexte postpandémique a engendré deux chocs, celui de la demande liée à la reprise des activités et celui de l'offre avec des chaînes d'approvisionnement qui n'ont pas pu suivre le rythme. Il s'en est dès lors suivi : (1) une hésitation à confirmer le choix du gaz par certains clients quand ils n'ont pas carrément opté pour d'autres systèmes énergétiques et (2) des retards d'approvisionnement engendrant un décalage des plannings de construction et donc de finalisation des demandes de raccordement.

Le prix du gaz naturel a ensuite diminué, promouvant de nouveau le choix du gaz naturel pour la production de chaleur et d'eau chaude, pour tout récemment de nouveau repartir à la hausse par suite des tensions géopolitiques. Ces effets prix, conjugués avec les orientations politiques de la transition énergétique impactent de manière importante la demande en consommation du gaz mais ils sont difficiles à prévoir.

3.1.2 Capacité d'approvisionnement

Les besoins en capacité du réseau font l'objet d'un suivi attentif de la part de SIBELGA. La capacité d'approvisionnement n'a pas été mise en défaut en 2022. Les pointes de consommations enregistrées en 2022 n'ont pas provoqué de chutes de pression aux extrémités du réseau, confirmant, selon SIBELGA, le bien fondé des investissements réalisés ces dernières années en vue d'assurer l'alimentation de la Région de Bruxelles-Capitale.

Dans son PPD, SIBELGA présente une estimation de l'évolution annuelle de la charge des différentes stations de réception pour les 5 prochaines années au regard de la capacité nominale de ces dernières. Parmi les hypothèses utilisées, SIBELGA a pris en considération un taux de croissance annuel du débit à la pointe hivernale de 1,5 %, jusqu'en 2024, après quoi le GRD table sur l'arrêt de la croissance du débit de consommation. En effet, même s'il est certain qu'à terme, une diminution importante de la demande annuelle de gaz sur le réseau ainsi qu'une diminution de la pointe horaire enregistrée annuellement sont attendues, SIBELGA estime qu'il est peu probable que certaines mesures liées à l'efficacité énergétique ou d'éventuels projets tels que la production de biométhane ait un impact sur les besoins en capacité à l'horizon du présent PPD (2028).

Par ailleurs, SIBELGA indiquait dans son PPD 2023-27 que la conversion des réseaux de SIBELGA du gaz L vers le gaz H avait permis de gagner +/- 11% en capacité de transport sur les réseaux MP.

Dès lors la majorité des investissements proposés dans le PPD concernent les impératifs de sécurité d'alimentation et de la qualité de distribution du réseau (voir ci-dessous), sans programme spécifique d'investissements liés à un besoin de capacité d'approvisionnement.

3.2 La fiabilité, sécurité et qualité d'alimentation

La fiabilité des installations du réseau de gaz est un paramètre important pris en compte dans la politique d'asset management de SIBELGA et la planification des investissements. Un des indicateurs utilisés pour évaluer la fiabilité du réseau est le nombre de fuites constatées sur les principaux assets.

Dans son PPD, SIBELGA fournit des informations relatives aux taux de fuites enregistrées pour différentes installations du réseau de gaz : les canalisations BP, les branchements BP et les compteurs. L'analyse des informations présentées par SIBELGA montre que globalement, la fiabilité des installations du réseau de distribution de gaz est bonne même si les taux de fuites réparés pour les canalisations Basse Pression sont en hausse par rapport à 2021. Les fuites sur les branchements sont relativement stables pour la période 2020-2022 et en nette amélioration par rapport à la période 2014-2018. Par ailleurs, le nombre de fuites sur les instruments de comptage sont aussi en baisse.

Globalement, la continuité de l'alimentation des utilisateurs du réseau en gaz est bonne. En 2022, un consommateur de gaz bruxellois a été privé d'alimentation en moyenne pendant 1 minute quel que soit le type d'interruption (planifiée ou non planifiée), ce qui est la même durée qu'en 2021. La sécurité d'alimentation des réseaux Basse Pression a été renforcée depuis 2007 par un dédoublement des conduites et l'installation récente de cabines réseau supplémentaires.

Comme écrit plus haut, les pointes de consommations enregistrées en 2022 n'ont pas provoqué de chutes de pression aux extrémités du réseau. En 2022, SIBELGA a reçu 48 appels de clients concernant des problèmes de pression (contre 51 en 2021) dont 44% étaient justifiées et ayant généralement comme source un défaut du compteur gaz. Ces chiffres peuvent être évalués comme bon. Néanmoins, BRUGEL considère que le nombre de plaintes reçues ne permet pas d'évaluer correctement et entièrement la qualité d'alimentation et l'absence de problèmes de pression de gaz chez l'utilisateur.

Par ailleurs, chaque année, SIBELGA est tenue de transmettre à BRUGEL un rapport dans lequel il décrit la qualité de ses services pendant l'année civile précédente. Une analyse de la qualité de l'alimentation a ainsi été réalisée par BRUGEL et publiée dans son avis 370 relatif aux rapports sur la qualité des services du gestionnaire des réseaux de distribution d'électricité et du gaz pour l'année 2022. BRUGEL renvoie donc les lecteurs vers cet avis pour de plus amples informations sur les résultats de ces analyses¹.

Comme dans ses avis précédents, BRUGEL invite SIBELGA à effectuer des campagnes de mesures pour s'assurer de la régularité de la pression du gaz sur son réseau de distribution.

3.3 Investissements réalisés

Le PPD décrit les quantités réalisées au regard des quantités budgétées dans le plan précédent. Nous pouvons y lire le remplacement de 164 régulateurs domestiques qui n'étaient pas prévus dans le PPD précédent. En effet, ces régulateurs se sont révélés être incompatibles à la modification de pression par suite du passage du gaz pauvre au gaz riche.

Cependant, à quelques exceptions près, BRUGEL note que SIBELGA réalise moins d'investissements (en terme de quantités) que ce qu'elle prévoit généralement dans les plans de développements. Par exemple, seuls 61% des longueurs de conduite Moyenne Pression et 68% des longueurs de conduite Basse Pression ont été posés en 2022 par rapport aux quantités budgétées. Cette tendance s'inscrit aussi dans les plans d'investissements historiques. Ceci s'explique par un manque de prévisibilité des demandes externes ou les reports de certains projets face à des difficultés de mise en place ou des urgences. Néanmoins étant donné

¹ <https://www.brugel.brussels/publication/document/avis/2023/fr/AVIS-370-QUALITE-SERVICE-SIBELGA-2022.pdf>

la présence de ce sous-investissement structurel relatif, BRUGEL portera une attention particulière aux quantités effectivement réalisées et à celles non-planifiées dans le plan de développement 2025-2029. Ceci est d'autant plus important dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle méthodologie tarifaire en 2025.

Dès lors, BRUGEL demande à SIBELGA d'établir dans les prochains plans de développement les prévisions de quantités budgétées au plus près de la réalisation effective historique des investissements.

3.4 Investissements planifiés

Depuis plusieurs années, les investissements gaz repris dans les plans de développements sont limités aux investissements strictement nécessaires en vue d'assurer la sécurité des personnes et des biens. Quelques investissements visant à garantir la sécurité d'approvisionnement sont néanmoins réalisés en plus de ceux « inévitables » et par suite à une demande d'un client ou d'un tiers (« mandatory »).

Il y a peu de modifications entre le PPD 2023-2027 et celui de 2024-28. En effet, mis à part le renouvellement des lignes d'émission, les quantités prévues pour les années 2024 à 2028 sont strictement celles déjà inscrites dans le plan de développement précédent. En ce qui concerne le rythme d'investissement prévu tout au long de la période 2024-28, mis à part quelques investissements spécifiques sur les stations, les quantités projetées pour l'année 2024 se répètent chaque année tout au long de la période couverte par ce plan.

3.4.1 Réseau basse pression

A noter que le Plan Air Climat Energie (voir plus loin) prévoit la fin du chauffage aux combustibles fossiles pour le bâti neuf et lors de rénovation lourde en 2025, ce qui réduira la quantité des investissements « mandatory » à ceux générés uniquement par les demandes de déplacement de conduites. SIBELGA écrit qu'elle s'interroge sur le caractère réaliste de cette mesure du PACE et ne réduit pas les quantités d'extension, de renforcement et de pose pour des lotissements, en gardant les niveaux de prévision historique jusqu'en 2028.

BRUGEL demande à ce que la politique d'asset management de SIBELGA s'adapte au PACE et à ses mesures. BRUGEL demande dès lors que les prévisions des investissements en pose de réseau BP soient adaptées à la baisse pour le prochain plan de développement et motivées, les quantités historiques ne pouvant plus servir de référence à partir de 2025.

3.4.2 Investissements « risque et opportunité »

Dans les échanges avec BRUGEL, SIBELGA indique que le remplacement des canalisations BP à caractère vétuste est initié à la suite d'une demande d'intervention (appel odeur, dégâts, recherche systématique de fuites) ou par le constat d'un problème de corrosion généralisé qui nécessite le remplacement de conduites en acier. Ensuite, soit la conduite est remplacée immédiatement en raison de l'importance de la corrosion, soit le remplacement de la conduite est postposé dans l'attente d'une opportunité (par exemple un chantier d'un autre impétrant) qui la rend techniquement et économiquement justifiable.

SIBELGA a aussi expliqué à BRUGEL qu'il existe une pré-coordination des portefeuilles de projets avec Vivaqua, car leur chantiers de rénovation du réseau d'assainissement peuvent exercer des contraintes excessives sur des conduites sensibles. Etant donné la diminution du rythme d'investissement de Vivaqua, et l'influence de leur chantiers sur les opportunités de remplacement pour SIBELGA, BRUGEL se demande si le volume de remplacement prévu est encore adapté à la réalité des prochaines années.

Dès lors, BRUGEL demande à ce que les quantités budgétées d'investissement en « risque et opportunité » soient adaptées à la quantité en baisse des chantiers de rénovation du réseau d'assainissement de Vivaqua.

3.4.3 Etude « Stranded Assets »

L'étude « *stranded assets* », menée par BRUGEL et à laquelle SIBELGA a participé, a conduit à la définition de 4 catégories de traitement des assets.

- Catégorie 1 : Les investissements pouvant être amortis à l'horizon 2050 (aux taux d'amortissement actuels) ;
- Catégorie 2 : Les investissements stratégiques en lien avec la transition énergétique pouvant éviter qu'un actif non amorti en 2050 n'échoue, par exemple en adaptant l'usage qui en est fait. Cette catégorie inclut également les éventuels démantèlements pour réinvestir ailleurs ;
- Catégorie 3 : Les investissements qui comportent un risque de *stranding* et qui ne sont pas liés à la transition énergétique mais pour lesquels il est légitime que SIBELGA récupère les coûts, notamment dans le cas d'investissements nécessaires pour assurer la qualité de l'alimentation et la sécurité des personnes et des biens ou dans le cas d'investissements qui seraient légalement imposés à SIBELGA ;
- Catégorie 4 : Les investissements qui comportent un risque de *stranding*, qui ne sont pas optimaux au regard du contexte politique et de transition énergétique et pour lesquels il n'est pas légitime que SIBELGA récupère les coûts, par exemple le déploiement de compteurs intelligents passé une certaine date.

Dans le cadre du processus d'avis sur ces PPD, BRUGEL a demandé une première catégorisation des assets dans le canevas actuel. Cependant cette allocation par catégorie de risque de *stranding* ne rentrera concrètement en application qu'en 2025. Dès lors, la proposition de SIBELGA sert de base de travail à BRUGEL dans le cadre de la définition des canevas des projets de plans de développement 2025 et ultérieurs. Néanmoins, BRUGEL rappelle que la classification doit se faire sur base de critères claires. Ceux-ci feront aussi l'objet d'une discussion entre BRUGEL et SIBELGA.

BRUGEL évaluera la catégorisation « *stranded assets* » proposée par SIBELGA, sur base de critères motivés, dans le cadre du projet de révision des canevas des plans de développement en application à partir de 2025.

3.4.4 Compteurs

Le remplacement des compteurs se fait sur base de contrôle techniques réalisés à la demande du service de la Métrologie du SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie. Les modalités d'échantillonnage et de contrôle sont actuellement soumises à modification. En conséquence, SIBELGA s'attend à ce que l'enveloppe budgétaire pour le remplacement annuel des compteurs soit adaptée pour les années à venir.

Dès lors, BRUGEL portera une attention particulière aux quantités budgétées de remplacement de compteurs pour raison métrologique pour la période 2025-29.

3.5 Le réseau de gaz et la transition énergétique

3.5.1 L'avenir du réseau de distribution

Dans son Plan Air Climat Energie 2030 adopté en avril 2023, le Gouvernement bruxellois confirmait son ambition de faire évoluer la RBC vers une ville-région bas carbone à travers la mise en place de plusieurs

objectifs. Le 11 juin 2021, le Parlement bruxellois a par ailleurs adopté « [l'ordonnance climat](#) »². Cette ordonnance entérine les objectifs du Gouvernement de réduire les émissions directes de gaz à effet de serre³ de la Région d'au moins⁴:

- 40 % en 2030 ; 67 % en 2040 ; 90 % en 2050.

La vision de SIBELGA, qui est déclinée dans son PPD, a été construite en tenant compte des orientations européennes et régionales notamment les objectifs fixés dans le Plan Energie Climat 2030. Ainsi SIBELGA prévoit que le paysage énergétique évoluera à trois niveaux : (1) les bâtiments deviendront moins énergivores et la quantité d'énergie résiduelle indispensable sera fournie par l'électricité ; (2) la production d'électricité domestique se fera au sein des quartiers sur la base de nouvelles technologies renouvelables (énergie solaire partagée, hydrogène, cogénération au biogaz, etc.) ; et (3) la mobilité évoluera vers l'utilisation de véhicules autonomes partagés fonctionnant à l'électricité ou à l'hydrogène. Ces véhicules pourront également être utilisés pour le stockage de l'énergie lors des moments creux de la consommation et servir de tampon pour faire l'appoint lors des pics de consommation ou lors des moments creux de la production.

Selon SIBELGA, l'évolution du paysage énergétique ne laisse pas entrevoir de modification importante d'ici 2030 tant du point de vue de l'évolution de la consommation que du nombre de raccordements. L'application des mesures du PACE durant les prochaines années apporte néanmoins une certaine incertitude dans la planification des investissements. Ainsi, SIBELGA ne connaît pas le nombre d'installations au mazout qui seront converties d'ici 2030. Cependant, SIBELGA considère que la part d'énergie fournie par ces installations (entre 5 et 15%) sera compensée à court terme par les mesures d'efficacité énergétique.

A partir de 2030, SIBELGA s'attend à une diminution de la demande annuelle ainsi qu'à une diminution moins rapide de la pointe de consommation. Compte tenu des nombreuses incertitudes existantes, SIBELGA n'est pas en mesure de déterminer le rythme exact des diminutions de la demande annuelle et de pointe. Il est cependant probable que la consommation annuelle des utilisateurs diminuera plus rapidement que la diminution du nombre d'utilisateurs raccordés. Dès lors, SIBELGA sera amenée à désaffecter certaines installations ou parties de réseau ce qui générera des coûts échoués (« *stranded assets* », voir plus-haut).

Dès lors, par suite des incertitudes liées à la transition énergétique, SIBELGA limite ses investissements dans le réseau de distribution de gaz. Cette décision devra être revue au fur et à mesure que les incertitudes se réduisent. SIBELGA prévoit d'élaborer un plan d'action d'ici 2030 sur l'évolution du réseau de distribution de gaz naturel d'ici 2050.

BRUGEL comprend la position d'attente de SIBELGA face aux incertitudes de l'impact des mesures de transition énergétique. Cependant, BRUGEL demande à SIBELGA, dans les meilleurs délais et en tout état de cause bien avant 2030, d'examiner 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 ou en « *stranded assets* ».

3.5.2 Les initiatives menées

Pour répondre aux besoins de la transition énergétique, SIBELGA étudie notamment les options disponibles pour utiliser les gaz verts (biométhane, hydrogène vert) en complément ou dans le réseau de distribution. SIBELGA présente dans son PPD les différentes initiatives menées en RBC dont certaines sont reprises ci-dessous :

² Ordonnance modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise d'Energie ainsi que l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle (aussi appelée ordonnance climat)

³ Par « émission directe de gaz à effet de serre de la Région », il y a lieu d'entendre le rejet dans l'atmosphère de gaz à effet de serre, à partir de sources situées sur le territoire de la Région.

⁴ Par rapport à 2005

- **Le biogaz et le biométhane**

Un des projets concerne la construction d'une usine de production de biogaz. Le projet vise la valorisation de 50.000 tonnes/an de biodéchets et déchets verts en vue de produire près de 15.000 tonnes de compost et 19 GWh/an de biogaz. Ce projet regroupe différents organismes bruxellois, à savoir Bruxelles Environnement, Bruxelles propreté et SIBELGA. Actuellement, la phase d'étude de faisabilité est toujours en cours. L'objectif est d'alimenter la station d'épuration Nord en électricité et chaleur. L'opérationnalisation du projet a été retardée par rapport à l'année passée, elle est maintenant prévue pour 2026.

- **L'Hydrogène**

Les gestionnaires de réseaux FLUXYS et SIBELGA étudient ensemble les éléments d'infrastructures nécessaires pour permettre un accès à l'hydrogène pour tous les producteurs et consommateurs. Concrètement, ils analysent les contours de ce que pourrait être un réseau bruxellois alimenté en H₂/molécules vertes, en parallèle de l'identification des besoins en sachant que la législation sur les rôles et responsabilités des différents acteurs (production, transport, distribution, commercialisation) n'est pas encore établie.

Par ailleurs, FLUXYS et SIBELGA, avec d'autres partenaires industriels et académiques, ont entamé en 2019 une réflexion visant un projet d'étude nommé « H2GridLab » pour Hydrogen to Grid National Living Lab. L'objectif est de mettre en place un laboratoire permettant à la fois d'affiner les connaissances concernant l'adaptabilité du réseau gaz actuel à l'hydrogène et plus globalement le développement d'un centre de compétence hydrogène belge.

A noter que SIBELGA estime que l'hydrogène aura potentiellement un rôle à jouer dans la décarbonisation des besoins en chauffage de la capitale, en plus des mesures d'efficacité énergétique (rénovation du bâti) et des pompes à chaleur (électrification). L'hydrogène pourrait aussi potentiellement permettre la décarbonisation des émissions d'une partie de la flotte de véhicule sur le territoire de la Région (par exemple STIB). Dès lors SIBELGA supporte le projet de la STIB en étudiant l'installation potentielle d'unités de recharge en RBC.

En plus, SIBELGA a entamé en septembre 2022 avec la VUB et Innoviris un projet de recherche sur le potentiel des réseaux de chaleur en RBC par quartier. Cette étude analysera l'option d'utiliser l'hydrogène comme source pour produire la chaleur. De premiers résultats devraient être disponibles fin 2023.

3.5.3 Efficacité énergétique

La directive 2023/1791 du Parlement Européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 entrera en vigueur le 11 octobre 2025. La nouvelle directive introduit le principe de « *primauté de l'efficacité énergétique* » qui doit s'appliquer aux décisions d'investissement de SIBELGA et de développement des réseaux de gaz et d'électricité. Ce point a aussi été soulevé par Bruxelles Environnement dans le cadre de la consultation publique.

Dans le cadre du travail de révision du canevas des Plans De Développement, BRUGEL veillera à ce que les impositions liées à la modification de la directive européenne soient prises en compte dans les prochains PPD.

3.5.4 Les compteurs intelligents

Cette même directive européenne sur l'efficacité énergétique prévoit dans son article 17 un droit à l'utilisateur final d'obtenir le placement d'une solution de comptage qui permet l'obtention de sa consommation de gaz.

Dans le cadre de son avis sur le PPD précédent, BRUGEL demandait à SIBELGA de prévoir des compteurs intelligents gaz pour les clients qui le demandent et qui en supportent le coût. SIBELGA possède une solution de comptage qui peut satisfaire aux exigences de la directive européenne. Actuellement, 138 appareils sont installés, principalement sur des compteurs de clients professionnels. SIBELGA a initié une recherche auprès d'équipementiers pour une solution similaire, accessible et adaptée aux usagers privés. La demande de BRUGEL concernait aussi la reprise de ces solutions de comptage comme ligne spécifique dans les tableaux des quantités réalisées et budgétées.

Dans le cadre du travail de révision du canevas des Plans de Développement, BRUGEL demandera à obtenir les quantités réalisées et budgétées de manière spécifique pour la solution de comptage déjà existante mais aussi pour la solution actuellement recherchée par SIBELGA.

3.6 L'analyse budgétaire

L'ensemble des coûts (investissement et exploitation) du GRD sont soumis au contrôle de BRUGEL. Lors de l'approbation de la proposition tarifaire, BRUGEL approuve une enveloppe budgétaire globale devant être couverte par les tarifs. Le contrôle de la bonne maîtrise des coûts et l'analyse des écarts s'effectuent *ex post* par BRUGEL. Par ailleurs, chaque année de la période tarifaire, un exercice est réalisé pour comparer les investissements réalisés par rapport aux investissements budgétés dans la proposition tarifaire.

Dans le cadre des méthodologies tarifaires applicables actuellement, les amortissements des investissements sont considérés comme « non gérables ». Dès lors, tout écart (à la hausse ou à la baisse) par rapport à la proposition tarifaire est à charge des tarifs. Le financement des investissements est en effet couvert par les charges d'amortissements liées aux investissements réalisés tandis que les charges financières (charges d'intérêt, frais liés à la dette, ...) sont couvertes au titre « d'embedded costs ».

Le PPD 2024-2028 présente un **budget 2024 pour le gaz de 19,8 M€** qui est en forte augmentation par rapport à l'année dernière (+35%).

Au regard des prévisions d'investissements repris historiquement dans les PPD et des montants réellement réalisés, (voir Figure 1), BRUGEL constate

- 1) que les investissements projetés pour 2024 (19,8M€) sont supérieurs aux investissements projetés lors de l'approbation de la proposition tarifaire initiale 2020-2024 pour cette même année 2024 (17,2M€). Il s'agit d'une première dans cette période régulatoire 2020-2024.
- 2) que les investissements effectivement réalisés en 2022 (14,7M€) ont été supérieur aux investissements projetés lors du PPD 2022-2026 (13,7M€). Il s'agit également d'une première dans cette période régulatoire.

Dans son contrôle *ex-post* 2022⁵, BRUGEL avait constaté que les investissements réalisés en termes de linéaire (mètres posés, nombre de branchements effectués, etc.) avaient fortement chuté alors que les montants investis avaient dépassé les prévisions. Ce constat reflète une forte augmentation des coûts unitaires dans le contexte inflationniste de 2022, et pourrait expliquer le montant désormais revu fortement à la hausse pour les investissements projetés en 2024. Cependant, les éléments budgétaires de ce plan ne permettent pas la vérification de cette hypothèse. Dès lors, la réalisation de l'analyse de ce PDD a porté exclusivement sur l'aspect quantitatif des investissements, et non pas sur l'aspect financier (coûts), au vu de la non-disponibilité des informations quantitatives clés. Considérant cette insuffisance, les données relatives aux coûts n'ont eu qu'une portée informative.

Par ailleurs, le contrôle des coûts effectivement engagés dans le cadre des investissements sera effectué dans le cadre de contrôle *ex post* (compétence exclusive du régulateur).

BRUGEL regrette que, dans le cadre de ce plan de développement, SIBELGA ne présente pas l'impact du contexte macroéconomique actuel, notamment l'inflation, sur sa politique d'investissements. D'un point de vue tarifaire, les charges financières liées au financement des investissements prévus ainsi que les charges d'amortissements pourraient être impactées à la hausse. Les écarts liés au contexte économique seront analysés lors du contrôle *ex-post*.

⁵ Voir décision 241 de BRUGEL du 03/10/2023

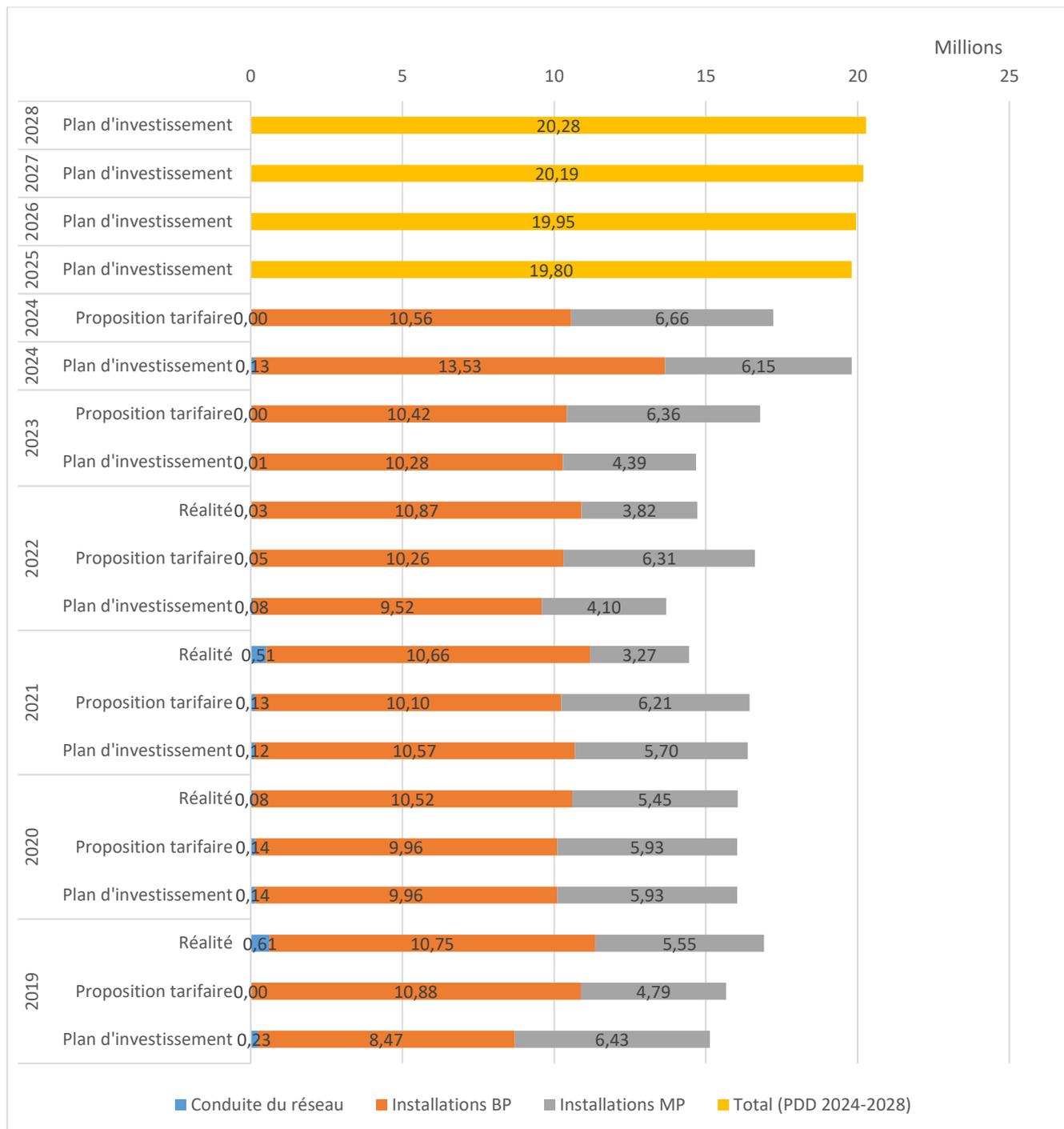


Figure 1 : Suivi financier des investissements réalisés et planifiés

4 Conclusions

Suite à l'analyse du PPD définitif gaz de SIBELGA pour la période 2024-2028, les principales observations soulevées par BRUGEL sont les suivantes :

- 1. Consultation publique :** SIBELGA a apporté des réponses détaillées et de qualité aux remarques émises lors de la consultation publique. Ces réponses sont d'ailleurs publiées sur le site internet de SIBELGA. Cependant BRUGEL demande à SIBELGA d'améliorer la qualité de présentation des projets de plans de développement afin de mieux susciter les remarques et propositions des participants à la de la consultation publique. Dans ce cadre, BRUGEL pense que la version vulgarisée des projets de plan ne doit pas se limiter à une partie des éléments constitutifs de ces projets de plan ;
- 2. Evolution de la planification :** BRUGEL constate que le PPD 2024-2028 est quasiment identique à celui pour la période 2023-2027 qui a été approuvé par le Gouvernement. Le rythme d'investissement est stable pour toute la période de ce PPD, traduisant la continuité dans la politique d'investissement de SIBELGA ces dernières années. Néanmoins, de manière générale, cela fait aussi plusieurs années que les quantités réalisées sont en deçà des quantités planifiées. Dès lors, BRUGEL regrette que SIBELGA n'ait pas ajusté au plus près les quantités budgétées dans ce plan aux quantités réalisées et demande à SIBELGA de le faire dans les prochains plans de développement.
En outre, BRUGEL demande que la politique d'asset management de SIBELGA tienne compte des actions et objectifs prévus dans le plan Air Energie-Climat ;
- 3. Stranded Assets :** En réponse aux remarques formulées par BRUGEL, SIBELGA a soumis pour discussion ultérieure une première proposition de répartition des assets selon les catégories définies dans l'étude « *Stranded assets* » commanditée par BRUGEL. Cette catégorisation sera intégrée, après examen par BRUGEL, au nouveau canevas de plan de développement qui sera d'application pour les investissements dans la période 2025-2029;
- 4. Capacité d'approvisionnement :** BRUGEL constate que l'analyse de SIBELGA réalisée sur l'évolution estimée des besoins pour les 5 prochaines années ne montre pas de risque de saturation (en cas d'hivers très rigoureux) aux stations de réception. Compte tenu de la réserve de capacité d'injection disponible des stations de réception et de capacité de transport des réseaux de distribution, SIBELGA ne prévoit pas de programme spécifique d'investissements lié à un besoin de capacité d'approvisionnement ;
- 5. Qualité d'alimentation des utilisateurs du réseau :** BRUGEL constate que la qualité de la continuité de l'alimentation des utilisateurs du réseau en gaz est très bonne. En 2022, un consommateur de gaz bruxellois a été privé d'alimentation en moyenne pendant 1 minute quel que soit le type d'interruption (planifiée pour cause de travaux ou non planifiée). Toutefois, les problèmes relatifs à la pression du gaz chez les clients sont uniquement suivis par le nombre de plaintes reçues. Ce seul indicateur de qualité étant trop restreint, BRUGEL invite SIBELGA à effectuer des campagnes de mesures pour s'assurer de la qualité d'alimentation en gaz sur son réseau de distribution.

- 6. Fiabilité du réseau :** BRUGEL constate que l'analyse des informations présentées par SIBELGA montre que globalement, la fiabilité des installations du réseau de distribution de gaz est en amélioration depuis 2018. Il n'y a dès lors pas de changement dans la politique d'investissement de SIBELGA.
- 7. Transition énergétique et l'avenir du réseau de distribution du gaz :** le PPD décrit plusieurs initiatives de SIBELGA menées en partenariats avec d'autres acteurs du secteur de l'énergie. BRUGEL salue le travail entamé par SIBELGA depuis quelques années pour faire avancer les connaissances dans ces domaines. SIBELGA indique aussi préparer un plan d'action d'ici 2030 sur l'évolution du réseau de distribution de gaz naturel d'ici 2050. BRUGEL comprend la position d'attente de SIBELGA face aux incertitudes de l'impact des mesures de transition énergétique. Cependant, compte tenu de l'impact important de plan d'action sur l'avenir du réseau et les investissement, BRUGEL demande à ce que SIBELGA dresse les grandes lignes dans les meilleurs délais, et en tout état de cause bien avant 2030, et informe BRUGEL de son avancement dans la réalisation de ce plan.
- 8. Compteurs intelligents pour le gaz :** Dans le cadre de son avis sur le PPD précédent, BRUGEL demandait à SIBELGA de prévoir des compteurs intelligents gaz pour les clients qui le demandent et qui en supportent le coût. SIBELGA possède déjà une solution de comptage qui peut satisfaire aux exigences de la directive européenne qui est déjà installée chez des clients professionnels. SIBELGA recherche actuellement une solution similaire, accessible et adaptée aux utilisateurs résidentiels du réseau. BRUGEL est donc satisfait de la réponse de SIBELGA mais demande à obtenir, dans les prochains PPD, les quantités réalisées et budgétées de manière spécifique pour la solution de comptage déjà existante mais aussi pour la solution actuellement recherchée par SIBELGA.
- 9. Efficacité énergétique :** Dans le cadre du travail de révision du canevas des Plans De Développement, BRUGEL veillera à ce que les impositions liées à la modification de la directive européenne fassent l'objet d'une section particulière au sein du prochain PPD.
- 10. Analyse budgétaire :** Le PPD 2024-2028 présente un budget 2024 pour le gaz de 19,8 M€ qui est en forte augmentation par rapport à l'année dernière (+35%). Dans son contrôle ex-post 2022, BRUGEL avait constaté que les investissements réalisés en termes de quantités avaient fortement chuté alors que les montants investis avaient dépassé les prévisions. Ce constat reflétait une forte augmentation des coûts unitaires dans le contexte inflationniste de 2022, et pourrait expliquer le montant désormais revu fortement à la hausse pour les investissements projetés en 2024. Cependant, les éléments budgétaires contenu dans ce projet de plan ne permettent pas la vérification de cette hypothèse.

Par ailleurs, BRUGEL considère important de rappeler le contexte de régulation tarifaire pour la période tarifaire 2020-2024. En effet, le modèle de régulation appliqué est un modèle cost plus sur les investissements. Dans ce modèle, les charges d'amortissement liées aux investissements sont considérées comme non gérables. Dès lors les éventuels écarts entre les coûts réalisés et les coûts budgétés sont d'office couverts par des tarifs. Dans ce contexte particulier :

- La réalisation de l'analyse de ce Plan de développement de SIBELGA a donc porté exclusivement sur l'aspect quantitatif des investissements, et non pas sur l'aspect financier (coûts), au vu de la non-disponibilité des informations quantitatives clés. Considérant cette insuffisance, les données relatives aux coûts n'ont eu qu'une portée informative ;
- Par ailleurs, le contrôle des coûts effectivement engagés dans le cadre des investissements sera effectué dans le cadre de contrôle *ex post* (compétence exclusive du régulateur).

Le volet financier de ce PPD 2024-2028 ne pourra dès lors pas servir de base de motivation des éventuels coûts additionnels portant sur la future période régulatoire 2025-2029. Il conviendra que le prochain PPD contienne un volet financier exhaustif pour que BRUGEL soit en mesure d'en faire l'analyse détaillée.

En conclusion, BRUGEL remet un avis positif sur le projet de plan de développement de SIBELGA pour le réseau de gaz pour la période 2024-2028 et propose au Gouvernement d'approuver ce projet de plan pour son volet relatif à l'opportunité des investissements et aux quantités prévisionnelles.

BRUGEL demande par ailleurs au gouvernement de ne pas approuver le volet financier de ce projet de plan. BRUGEL se réserve en effet le droit de questionner et *challenge* SIBELGA sur les coûts projetés y relatifs dans le cadre de sa compétence tarifaire exclusive.