



Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz
rue de l'Industrie 26-38
1040 Bruxelles
Tél. : 02/289.76.11
Fax : 02/289.76.09

COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ

CONSEIL GENERAL

AVIS

CG090506-042

relatif

au "projet d'étude sur les perspectives
d'approvisionnement en électricité 2008-2017"

donné en application de l'article 24, § 3, 3°, de la
loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du
marché de l'électricité

6 mai 2009

INTRODUCTION

Le Conseil général s'est penché sur le projet "*d'étude sur les perspectives d'approvisionnement en électricité 2008-2017*" (EPE) élaboré par la Direction générale de l'Energie (DGE) associée au Bureau fédéral du Plan. Il a également pris connaissance de l'avis 090402-CDC-858 du comité de direction de la CREG sur le sujet.

Lors de la présentation du projet d'étude prospective et à la suite de la séance de "questions-réponses" qui a suivi, certains éléments laissent à penser que l'avis du Conseil général pourrait ne pas être pris en compte. Le Conseil général ne peut accepter cette éventualité et demande explicitement qu'on lui motive dans quelle mesure on aura tenu compte de son avis.

ETUDE PROSPECTIVE

L'EPE a pour objectif d'offrir, aux acteurs économiques et à l'Etat, un cadre de référence pour la définition du parc de production d'électricité à moyen terme, tout en intégrant le cadre légal existant et les décisions politiques prises¹.

Le Conseil général apprécie que l'EPE s'articule autour de scénarii et ce, en vue de mettre en avant l'importance de certains facteurs / incertitudes – sur lesquels les gouvernements peuvent (ou pas) avoir une influence - en vue d'assurer l'adéquation de l'offre et la demande d'électricité.

Le Conseil général regrette que le projet d'EPE ne formule pas de recommandations relatives à la sécurité d'approvisionnement alors que l'article 3 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité spécifie en son point 5 que l'EPE "*évalue la sécurité d'approvisionnement en matière d'électricité et formule, quand celle-ci risque d'être compromise, des recommandations à ce sujet*". Il demande que cela soit le cas, en conformité avec ce qui est prescrit par la loi.

De plus, le Conseil général regrette que les données utilisées datent de fin 2006 (cf. "Mise à jour de l'EPE" de cet avis).

Sur base de ces éléments, le Conseil général considère que l'EPE, dans son état actuel, ne peut servir de cadre de référence pour les années à venir et ce, tant pour les acteurs économiques que pour les autorités.

Finalement, vu l'importance de l'EPE, le Conseil général estime qu'il est indispensable que les moyens humains et financiers suffisants soient mis à disposition afin de pouvoir assurer la qualité de l'EPE et la réalisation de celle-ci dans un délai raisonnable.

¹ cf. projet d'EPE - page 44 et 45.

PROCESSUS

Mise à jour de l'EPE

Le projet d'étude prospective a été communiqué à la CREG en janvier 2009 pour avis. Il se base sur des chiffres datant de fin 2006 ainsi que sur les politiques connues (et approuvées) à ce moment. Depuis, des décisions politiques importantes ayant un impact direct sur le mix énergétique ont été prises. Depuis également, des investissements en capacités de production ont été annoncés, lancés, confirmés, postposés, arrêtés, Ces évolutions récentes et importantes, non prises en compte dans le projet d'EPE, posent la question de la mise à jour de l'EPE et de sa capacité à servir de cadre de référence pour les années à venir.

Considérant ce besoin d'actualisation, le Conseil général demande :

- d'évaluer dès maintenant l'impact des évolutions récentes sur l'EPE et d'en tirer des conclusions ;
- de mettre à jour le projet d'EPE en vue d'intégrer les décisions politiques prises récemment (paquet Energie-Climat entre autres) et les derniers chiffres disponibles. Pour cela, l'EPE peut notamment se baser sur l'étude relative à l'impact du paquet Energie-Climat de la Commission Européenne qu'a réalisé le Bureau fédéral du Plan en novembre 2008. En tout état de cause, le Conseil général demande que l'étude soit actualisée, étant donné que le plan d'investissement d'Elia doit se baser sur celui-ci² ;
- de mettre en place une procédure d'actualisation régulière mettant en avant l'adéquation entre l'offre et la demande, en complément à l'étude complète tous les 3 ans (ce qui est contraire au projet de loi cité ci-après) ;
- d'adapter le processus d'élaboration de l'EPE afin qu'elle puisse tenir compte des dernières évolutions (majeures) ;
- de comparer la méthodologie évaluant la sécurité d'approvisionnement utilisée en Belgique avec celles des pays voisins - pour le même type d'exercice. Cette comparaison pourrait faciliter, à terme, l'intégration des méthodologies des différents pays afin de développer une même vision globale sur la sécurité d'approvisionnement dans la zone France-Allemagne-Benelux.

² ELIA a un délai légal de 12 mois pour réaliser le plan d'investissement après la publication de l'EPE. Si une mise à jour de l'EPE était réalisée, ce délai devrait rester identique.

Implication des diverses instances

Le Conseil général regrette qu'en vertu du projet de loi portant sur des dispositions diverses (art 153)³, la CREG ne soit plus impliquée dans l'évaluation du prochain projet d'EPE. Il estime que l'avis de la CREG (du comité de direction et du Conseil général) a tout son intérêt et qu'il doit être demandé. L'importance sociétale de l'étude justifie que le Conseil général puisse prendre connaissance du projet d'EPE et que son avis soit demandé. L'avis du comité de direction a également toute son importance au vu notamment de la compétence technique qu'il a acquise au fil des ans. Cet avis du comité de direction est requis pour autant que ce dernier ne soit pas activement (et légalement) impliqué dans l'élaboration de l'étude (ce qui dépasse la notion de "consultation").

En outre, le Conseil général estime que toutes les instances compétentes doivent collaborer, de façon bien définie, lors de la rédaction de l'EPE assurant de la sorte la qualité de l'étude.

METHODOLOGIE – ETUDE

Capacité insuffisante et climat d'investissement

Le Conseil général constate que tant l'EPE⁴, que le comité de direction de la CREG, qu'Elia considèrent que la seule capacité nationale de production, actuelle et future, est insuffisante pour répondre à tout moment à la demande interne sans faire appel à des importations structurelles.

Dans ce contexte, le Conseil général rappelle l'importance pour les acteurs, tant producteurs (dont les auto-producteurs, cogénération, ...), fournisseurs que gestionnaires de réseaux, de disposer d'un cadre régulateur stable, d'une simplification et cohérence des procédures administratives et d'une législation assurant un véritable "*level playing field*" européen à ces acteurs.

Ainsi et constatant que depuis la libéralisation peu d'investissements ont été réalisés dans des nouvelles unités de productions d'électricité⁵, le Conseil général plaide avec force pour que les gouvernements travaillent sur les barrières à l'investissement en vue d'offrir, aux acteurs (production et réseaux), un meilleur climat d'investissement et une meilleure prévisibilité en termes de planning. Il en va de la sécurité d'approvisionnement de notre pays. Le Conseil général rédigera d'ailleurs, dans les mois à venir, un avis sur le fonctionnement du marché de l'électricité qui abordera également la question des investissements.

Ensuite, le Conseil général demande d'une part d'étudier les conditions à la mise en œuvre de la procédure d'appel d'offres pour l'établissement de nouvelles installations de production d'électricité telle que prévue dans l'article 5 de la loi du 1^{er} juin 2005.

³ Projet de loi portant des dispositions diverses du 13 mars 2009 – Doc 52 1786 voté au Sénat le 29 avril 2009.

⁴ page 153 point 16 des principaux résultats des simulations.

⁵ l'étude (F)070927-CDC-715 relative à la sous-capacité de production d'électricité en Belgique.

D'autre part, pour la mise à jour de l'EPE actuel et pour les EPE à venir, le Conseil général demande qu'elles tiennent compte des impacts du développement d'un futur "North-Sea grid" et des prochains parcs éoliens offshore sur la sécurité d'approvisionnement de notre pays.

Evolution des projets d'investissements

Le Conseil général avait déjà constaté que "*plusieurs sources publient des listes de projets pour la construction de nouvelles unités de production d'électricité*" et que "*ces listes reprennent des projets à des stades de réalisation très divers (partant de simples propositions sans engagement à des installations tournant déjà à l'essai), et que certains projets sont réalisés beaucoup plus tard que prévus, voire ne voient jamais le jour*".

Dans ce cadre, le Conseil général avait demandé "*d'être tenu au courant de l'évolution de ces listes de projets avec leur date probable de mise en service et leur puissance de production ainsi que des unités de production mises hors service*".

Gestion de la demande

Le Conseil général lance un appel à ce qu'une étude spécifique, en concertation avec les Régions, visant à estimer la demande finale d'électricité dans un contexte énergétique global soit réalisée de la manière la plus fine possible. Cette étude devrait analyser également les moyens d'infléchir et de mieux maîtriser la demande électrique à court et moyen terme. La diminution de la demande résultant des la mise en œuvre des moyens proposés devrait permettre de diminuer la demande de nouvelles capacités. Les résultats d'une telle étude relative à la demande électrique pourraient servir d'hypothèses pour les modèles utilisés dans l'EPE.

Belgique autonome

Les importations et exportations d'électricité sont modélisées dans l'EPE via un modèle interconnecté⁶. Il en résulte dans le scénario de référence, une importation structurelle.

Sans nullement remettre en question la nécessité et l'intérêt des interconnexions avec les pays voisins et la mer du Nord permettant le développement d'un marché européen de l'électricité et assurant une meilleure sécurité d'approvisionnement, le Conseil général plaide pour qu'au sein de chaque scénario une approche "Belgique autonome" soit également considérée.

A ce titre, le Conseil général rappelle que l'avis du comité de direction estimait que :

"Ne pas prévoir l'autonomie de la Belgique en matière de production d'électricité revient d'une certaine manière à organiser la rareté des ressources de production sur le marché belge, ce qui a un impact indéniable non seulement sur la sécurité d'approvisionnement en électricité mais également sur les prix de marché de l'énergie et des réserves en Belgique et chez nos voisins.

⁶ cf. étude pour plus d'informations.

De plus, en cas de crise ou de situation extrême, il est courant d'assister à un sursaut de réflexes protectionnistes et de repli nationaliste des états. L'intégration européenne n'est probablement pas encore suffisamment avancée pour pouvoir envisager de manière certaine que l'intérêt commun prime sur les intérêts nationaux et que les règles de marché restent prioritaires en cas de déficit structurel de capacité de production à un niveau supranational. Dans un tel cas, les zones déficitaires en capacités de production risquent d'en être les premières victimes".

Le Conseil général rappelle également que l'avis du comité de direction estimait que :

"Cette manière de procéder (ndlr: Belgique autonome) n'implique en aucune manière que ces centrales soient les seules qui puissent couvrir la demande belge dans le cadre du fonctionnement courant du système belge, ni que le fonctionnement du marché belge doive se limiter à la production des centrales situées sur le territoire belge. (...) Cela signifie que dans le cas extrême où la Belgique ne pourrait pas compter sur des importations, par exemple parce que ses voisins ne disposent pas de ressources suffisantes excédentaires nécessaires pour exporter vers la Belgique, elle dispose de ses propres moyens pour couvrir la pointe de sa consommation.

Ceci n'implique pas non plus une quelconque négation du rôle des interconnexions dans la sécurité d'approvisionnement de la Belgique en électricité. On peut en effet mettre en évidence les différents apports des interconnexions, qui ne se limitent d'ailleurs pas à la sécurité d'approvisionnement au sens où l'étude prospective l'entend. Les interconnexions jouent également un rôle utile dans la sécurité d'exploitation du système électrique, en permettant aux différentes zones de réglage de développer une solidarité à court terme face aux incidents ; ce sont en effet les interconnexions qui permettent par exemple d'acheminer les réserves réparties à travers l'Europe vers une zone en difficulté suite à un incident. Les interconnexions concourent également à développer le commerce international de l'électricité, en permettant les transferts d'énergie des zones où le prix est plus bas vers les zones où il est plus élevé".

Intégration avec PROCREAS et SPARK

Le modèle PRIMES, utilisé par le Bureau fédéral du Plan, est un modèle énergétique global. Les modèles PROCREAS et SPARK, utilisés actuellement à des fins de "contrôle" sont spécifiques au secteur de l'électricité⁷.

Le Conseil général demande qu'à l'avenir, la méthodologie mise en place pour l'EPE intègre les enseignements que peuvent apporter les modèles PRIMES, SPARK et PROCREAS. Ce dernier pouvant détailler la situation, en termes de sécurité d'approvisionnement, année par année.

⁷ PRIMES est un modèle d'équilibre macro-économique à long terme alors que SPARK et PROCREAS sont des modèles micro-économiques basés sur des scénarios de projets (de production et d'interconnexion) concrets à plus court terme.

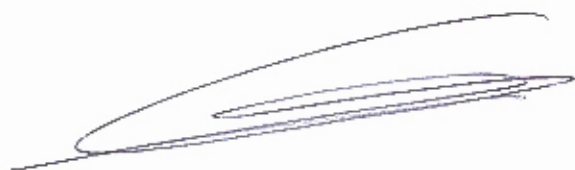
Situations plus risquées pour la sécurité d'approvisionnement

Les développements des capacités de production et des réseaux ne doivent pas seulement tenir compte des flux d'énergie dans des conditions normales mais aussi de situations plus risquées qui n'ont pas nécessairement beaucoup d'impacts en énergie, mais bien sur le plan de la puissance. Ainsi, les situations suivantes peuvent mener à un plus grand risque de déséquilibre :

- Des circonstances exceptionnelles (vague de froid ou de chaleur dans toute l'Europe) qui entraînent d'une part une forte baisse de la capacité de production et d'autre part une forte augmentation de la demande d'électricité ;
- Des caractéristiques spécifiques de différents moyens de production, où la disponibilité de certains moyens n'est pas en relation avec la demande. C'est ainsi que la disponibilité ou l'indisponibilité imprévue d'énergie éolienne/solaire pendant les heures de pointe et en dehors entraîne des flux d'échange différents ;
- Le vieillissement du parc de production qui induit de plus grands risques d'indisponibilités imprévues.

Le Conseil général souhaite que ces situations plus risquées soient examinées de manière spécifique dans le cadre de l'EPE.

Pour le Conseil général :



Peter CLAES
Vice-président



Daniel VAN DAELE
Président