

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

AVIS (BRUGEL-AVIS-20240313-383)

relatif à l'addendum aux projets de plans de développement
électricité et gaz 2024-2028 du gestionnaire des réseaux de
distribution en Région de Bruxelles-Capitale.

Etabli sur base des articles 12 et 30bis de l'ordonnance
électricité en Région de Bruxelles-Capitale, et sur base de
l'article 10 de l'ordonnance gaz.

13/03/2024

Table des matières

1	Base légale et introduction	3
2	Examen du respect des exigences de contenu minimum prévues pour les projets de PDD	4
3	Examen des projets de plans de développement 2024-2028	4
3.1	Électricité : éléments déterminants	4
3.1.1	Rappel des orientations données au GRD pour certains investissements.....	4
3.1.2	Identification des 4 postes d'investissement principaux	5
3.1.3	Analyse des volumes des 4 postes principaux.....	6
3.2	Gaz : éléments déterminants	8
3.2.1	Effet volume général	8
3.2.2	Identification des 4 postes d'investissement principaux	8
3.2.3	Analyse des volumes des 4 postes principaux.....	9
4	Examen du volet financier des PDD.....	13
5	Conclusions	13

Liste des illustrations

Figure 1	: Postes principaux contribuant à la différence budgétaire observée.....	5
Figure 2	: Évolution des prévisions placement de compteurs communiquées pour l'année 2024.....	6
Figure 3	: Évolution des quantités de pose de câbles BT réalisées et planifiées au travers des PDD successifs	7
Figure 4	: Évolution des quantités de pose de câbles HT réalisées et planifiées au travers des PDD successifs	7
Figure 5	: Évolution des quantités de branchements BT réalisés et planifiés au travers des PDD successifs	8
Figure 6	: Postes principaux contribuant à la différence budgétaire observée.....	9
Figure 7	: Évolution des quantités de pose de canalisation MP réalisées et planifiées au travers des PDD successifs	10
Figure 8	: Évolution des quantités de pose de canalisation BP réalisées et planifiées au travers des PDD successifs	11
Figure 9	: Évolution des quantités de pose de branchements BP (et colonnes montantes) réalisées et planifiées au travers des PDD successifs	11
Figure 10	: Évolution des quantités de compteurs BP (et colonnes montantes) réalisées et planifiées au travers des PDD successifs.....	12

I Base légale et introduction

Concernant le projet de plan de développement électricité 2024-2028 du GRD, 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* ») précise le contenu du plan de développement ainsi que la procédure à suivre pour sa rédaction et son envoi.

Concernant le projet de plan de développement gaz 2024-2028 du GRD, l'article 10 de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale (dénommée ci-après « *l'ordonnance gaz* ») prévoit les dispositions qui s'imposent au plan de développement gaz.

BRUGEL a rendu ses avis sur les projets de plans de développement 2024-2028 de SIBELGA, pour les réseaux de distribution d'électricité¹ et de gaz² conformément aux articles précités des ordonnances électricité et gaz. Les avis ont été transmis au Gouvernement le 30 octobre 2023.

Ensuite, le Gouvernement a posé un constat de manquement aux exigences de contenu minimum prévues, pour l'électricité plus particulièrement les points 10° et 14° de l'article 12, § 1^{er} de l'ordonnance électricité³ et pour le gaz à l'article 10, § 1^{er}, 10°, de l'ordonnance gaz⁴.

En conséquence, le 14 décembre 2023, le Gouvernement a pris la décision de refuser les plans de développement et a demandé à SIBELGA de compléter les projets de plan pour le 31 janvier 2024.

Le 1^{er} février 2024, BRUGEL a reçu les éléments complémentaires fournis au Gouvernement par SIBELGA (*addendum* aux plans de développement initiaux) ainsi que la demande au Gouvernement de rendre un avis sur ces éléments complémentaires sous 40 jours, en vue d'une nouvelle procédure d'approbation au Gouvernement.

Le présent avis sur les *addendum* aux projets de plans de développement pour l'électricité et pour le gaz du GRD, complète les avis déjà rendus par BRUGEL et répond à la demande du Gouvernement.

¹ <https://www.brugel.brussels/publication/document/avis/2023/fr/AVIS-371-PPD-GAZ-SIBELGA-2024-2028.pdf>

² <https://www.brugel.brussels/publication/document/avis/2023/fr/AVIS-372-PPD-ELEC-SIBELGA-2024-2028.pdf>

³ « 10° une description détaillée des aspects financiers des investissements envisagés ; » et « 14° une évaluation financière relative aux modalités de déploiement des compteurs intelligents programmées et aux développements informatiques y liés »

⁴ « 10° une description détaillée des aspects financiers des investissements envisagés ; »

2 Examen du respect des exigences de contenu minimum prévues pour les projets de PDD

L'article 12 de l'ordonnance électricité et l'article 10 de l'ordonnance gaz prévoient que les projets de PDD contiennent « une description détaillée des aspects financiers des investissements envisagés » et spécifiquement pour l'électricité « une évaluation financière relative aux modalités de déploiement des compteurs intelligents programmées et aux développements informatiques y liés. ».

BRUGEL considère que les exigences de contenu minimum prévues par ces articles, y compris en ce qui concerne les aspects financiers, sont rencontrées dans les projets de plan de développement électricité et gaz, dès lors que :

- Les projets de plans de développement électricité et gaz présentent un volet financier ; BRUGEL a d'ailleurs, à plusieurs reprises, demandé à SIBELGA d'intégrer un tableau récapitulatif des aspects financier de leurs PDD, ce qui fut chose faite depuis le 15/09/2023 ;
- Les données financières relatives aux compteurs intelligents ne peuvent pas être intégralement fournies à ce stade tenant compte de la phase transitoire de déploiement durant la période 2023-2024. Pour la parfaite information du Gouvernement, BRUGEL conduit actuellement un audit portant sur la valorisation du déploiement des compteurs intelligents. En ce qui concerne plus particulièrement les projets spécifiques à l'année 2024, les données détaillées devraient être communiquées en 2025 sur la base des projets réalisés.

3 Examen des projets de plans de développement 2024-2028

Dans cette section, BRUGEL présente l'impact des quantités proposées pour les projets PDD sur l'estimation globale des coûts.

3.1 Électricité : éléments déterminants

3.1.1 Rappel des orientations données au GRD pour certains investissements

Dans ses avis précédents sur les projets de PDD ou d'initiative, BRUGEL a toujours incité le GRD à prendre en compte la transition énergétique dans l'estimation de l'évolution de l'électricité distribuée. Ceci notamment par une bonne évaluation de l'arrivée des nouveaux usages et du shift de vecteur énergétique (des énergies fossiles vers l'électricité).

En outre, après examen de la première version de la feuille de route proposée par SIBELGA pour le déploiement des compteurs intelligents, BRUGEL a insisté sur le besoin de raccourcir la période transitoire (2023-2024) pour accélérer la préparation du GRD en vue du déploiement des compteurs intelligents dans les cas spécifiés par l'ordonnance électricité. Le Gouvernement a tenu compte de la demande de BRUGEL et a demandé au GRD d'adapter sa feuille de route pour raccourcir la période transitoire initialement proposée. Tenant compte de ces demandes, SIBELGA a adapté les volumes pour l'année 2024 pour les porter au niveau de son plan 2025-2029.

Dans ses projets PDD 2024-2028, SIBELGA a tenu compte de ces orientations et a proposé des investissements dans son réseau électrique qui visent à en renforcer la capacité afin de tenir compte des effets de la transition énergétique, principalement en vue d'intégrer le

développement et la croissance des nouveaux usages (notamment l'électrification de la mobilité et du chauffage), dès à présent et davantage encore pour les années à venir.

S'agissant des compteurs intelligents, l'augmentation significative du nombre de compteurs intelligents que SIBELGA a prévu de placer en 2024, répond à la demande de BRUGEL et du Gouvernement de raccourcir la phase transitoire du plan de déploiement.

BRUGEL constate que les quantités relatives aux investissements dans le réseau de distribution d'électricité sont conformes avec les orientations et motivations mentionnées dans les avis précédents.

3.1.2 Identification des 4 postes d'investissement principaux

La figure suivante détaille l'augmentation de 22,3 M€ du budget des investissements prévus pour l'année 2024 à venir, en comparaison avec la dernière année pour laquelle le réalisé est connu c'est-à-dire 2022. On peut y identifier 4 postes majeurs totalisant 20,2 M€, soit 91 % de cette augmentation motivée comme suit :

- i. SIBELGA prévoit d'investir 9,1 M € supplémentaires dans les compteurs basse tension dans le but de réduire la phase transitoire du plan de déploiement des compteurs intelligents, en d'autres termes dans le but d'accélérer leur installation ;

Ensuite, afin de renforcer la capacité du réseau pour tenir compte de l'arrivée des nouveaux usages, SIBELGA prévoit d'investir :

- ii. 5,2 M€ supplémentaires pour la pose de câbles haute tension
- iii. 3,4 M€ supplémentaires pour la pose de câbles basse tension
- iv. 2,5 M€ supplémentaires pour réaliser des branchements en basse tension.

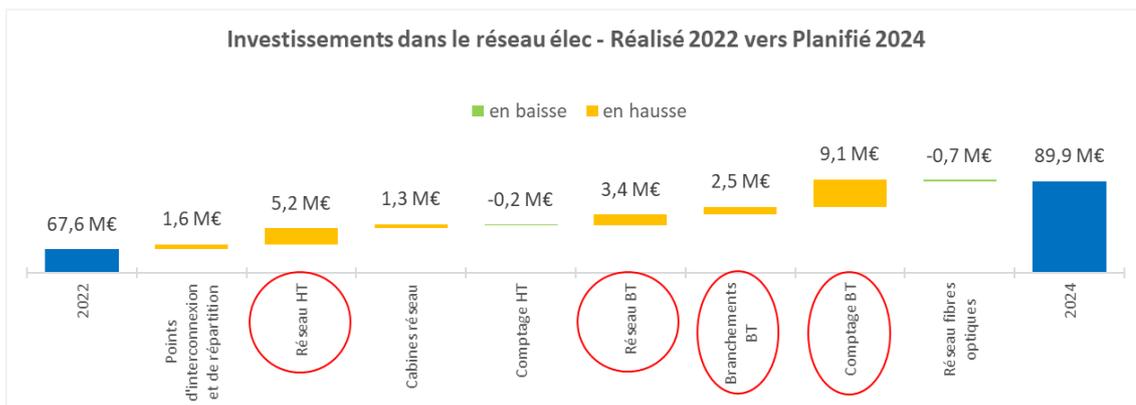


Figure 1 : Postes principaux contribuant à la différence budgétaire observée

3.1.3 Analyse des volumes des 4 postes principaux

3.1.3.1 Compteurs basse tension

De manière générale, l'examen d'opportunité des investissements effectué par BRUGEL lors de l'analyse des PDD nécessite que les données communiquées soient les plus cohérentes possibles. Cela est d'autant plus important dans le cas du déploiement des compteurs intelligents, que ce déploiement représente une part significative des coûts.

A cet égard, la figure ci-dessous illustre la variation des hypothèses communiquées à BRUGEL au cours de l'année, en fonction du moment et de la raison de l'envoi, et témoigne de l'incertitude quant à la quantité réelle de compteurs intelligents (CI) qui seront installés en 2024 :

- L'hypothèse de placement de 49.385 CI prise dans la feuille de route Compteurs Intelligents (« *roadmap SM* »), communiquée en mars 2023, a servi de base pour le projet provisoire de plan de développement 2024-2028 transmis par SIBELGA en juin 2024 ;
- À la suite des échanges entre BRUGEL et SIBELGA, notamment au travers des questions et commentaires transmis par BRUGEL en réponse à l'analyse du projet provisoire de plan, cette hypothèse a été revue à 52.085 CI dans le projet définitif de PDD et a été reprise dans l'*addendum* aux PDD ainsi que dans le dossier de coûts additionnels transmis par SIBELGA ;
- Les fichiers transmis à BRUGEL dans le cadre du contrôle ex-post, contenant aussi le budget détaillé pour l'année 2024, ont présenté une anomalie avec un nombre de 35.316 CI.

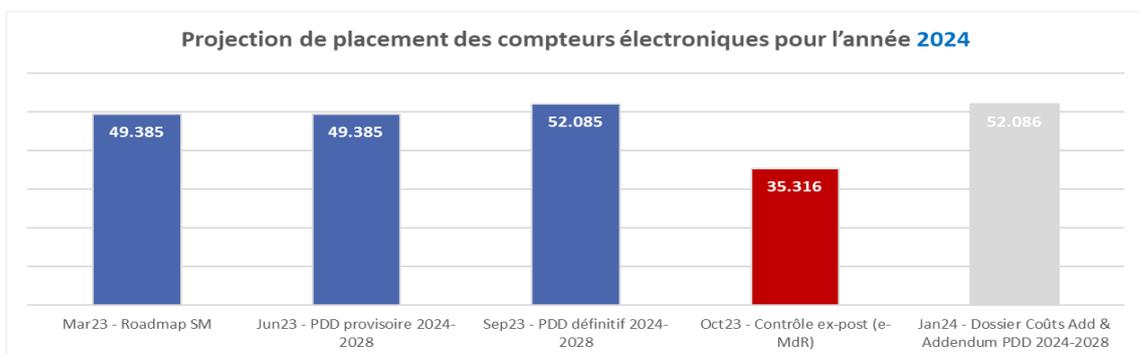


Figure 2 : Évolution des prévisions placement de compteurs communiquées pour l'année 2024

Audit sur le déploiement 2025-2029 : un audit sur les coûts du déploiement des compteurs intelligents sur la période 2025-2029 est en cours de réalisation (coûts unitaires, coûts indirects,...). Le rapport d'audit peut être mis à la disposition du Gouvernement.

3.1.3.2 Pose de câbles basse tension

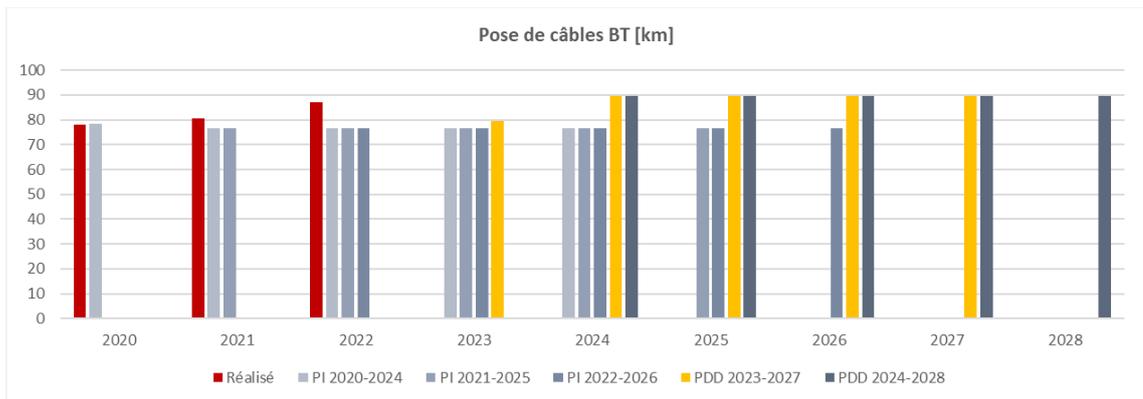


Figure 3 : Évolution des quantités de pose de câbles BT réalisées et planifiées au travers des PDD successifs

L'analyse des quantités de câbles basse tension placées montre que le réalisé pour les années 2020 et 2021 est plus ou moins en ligne avec ce qui avait été prévu, tandis que le réalisé pour l'année 2022 est supérieur aux quantités qui avaient été projetées.

Les quantités du plan 2024-2028 projetées à partir de 2024 sont identiques aux quantités qui étaient prévues dans le plan précédent 2023-2027 et qui avaient été examinées et approuvées en 2022.

Ces quantités avaient connu une augmentation entre le plan 2022-2026 et le plan 2023-2027, ce qui est cohérent avec les besoins de renforcement visant à préparer le réseau à l'intégration des nouveaux usages (notamment l'électrification de la mobilité et du chauffage).

3.1.3.3 Pose de câbles haute tension

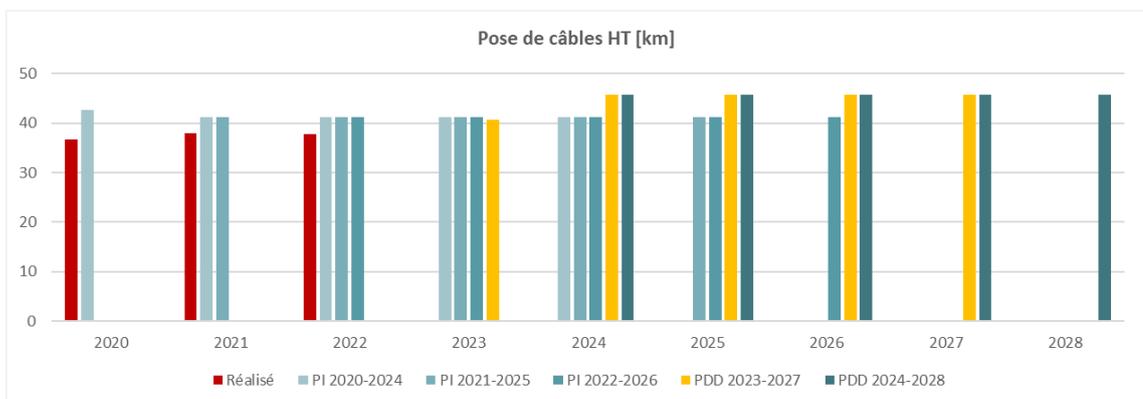


Figure 4 : Évolution des quantités de pose de câbles HT réalisées et planifiées au travers des PDD successifs

L'analyse des quantités de câbles haute tension placées montre que le réalisé pour les années 2020 à 2022 est inférieur aux quantités qui avaient été projetées.

Les quantités du plan 2024-2028 projetées à partir de 2024 sont identiques aux quantités qui étaient prévues dans le plan précédent 2023-2027 et qui avaient été examinées et approuvées en 2022.

Ces quantités avaient connu une augmentation entre le plan 2022-2026 et le plan 2023-2027, ce qui est cohérent avec les besoins de renforcement visant à préparer le réseau à l'intégration des nouveaux usages (notamment l'électrification de la mobilité et du chauffage).

3.1.3.4 Branchements basse tension

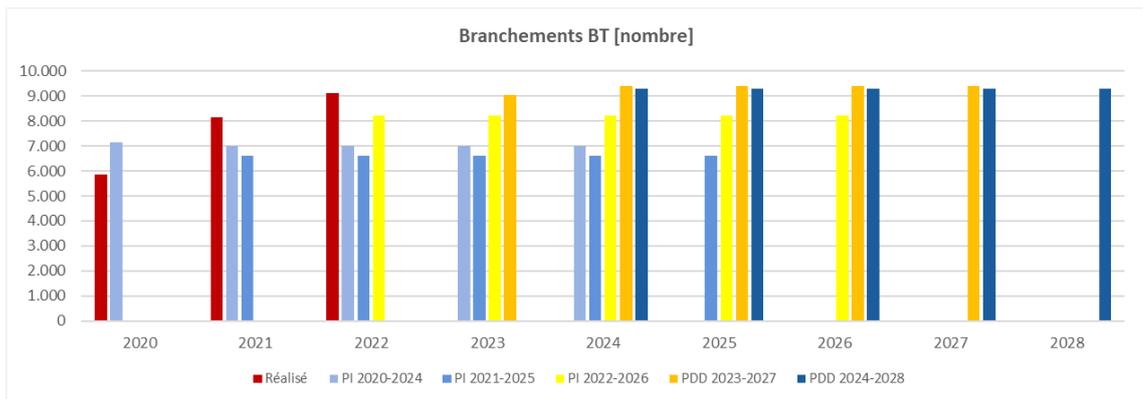


Figure 5 : Évolution des quantités de branchements BT réalisés et planifiés au travers des PDD successifs

L'analyse du nombre de branchements montre que le réalisé pour les années 2020 à 2022 est fortement variable et, pour les années 2021 et 2022, est supérieur aux quantités qui avaient été projetées.

Les quantités du plan 2024-2028 projetées à partir de 2024 ne sont pas exceptionnelles et sont similaires aux quantités qui étaient prévues dans le plan précédent 2023-2027 et qui avaient été examinées et approuvées en 2022.

Ces quantités avaient connu deux augmentations successives visibles, au moment du passage au plan 2022-2026, puis au passage au plan 2023-2027.

3.2 Gaz : éléments déterminants

3.2.1 Effet volume général

Sur l'évolution de la planification des investissements dans le réseau de gaz, BRUGEL indiquait, dans son précédent avis sur les PDD Gaz :

« 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. »

L'écart mentionné entre les quantités effectivement réalisées et les quantités planifiées expliquent pour une grande partie la différence de budget entre les investissements réalisés en 2022 et ceux planifiés en 2024, tenant compte de l'augmentation générale des coûts unitaires des nouveaux assets ces dernières années.

3.2.2 Identification des 4 postes d'investissement principaux

La figure suivante détaille l'augmentation de 5,1 M€ du budget des investissements prévus pour l'année 2024, en comparaison avec la dernière année pour laquelle le réalisé est connu, c'est-à-dire 2022. Ceci équivaut à une augmentation de 35 % du budget.

Il faut cependant noter que ces chiffres se basent sur la valeur totale des *assets* qui englobe aussi l'intervention des utilisateurs⁵. Si on déduit cette intervention, la différence est réduite à 2,7 M€ (+ 21 %). La suite de l'analyse considérera systématiquement la valeur totale des *assets*. Il faut cependant garder à l'esprit que les différences budgétaires reprises dans les PDD ont donc un impact réduit sur le tarif de distribution du gaz notamment par cette contribution des utilisateurs.

Dans la figure ci-dessous, BRUGEL met en évidence 4 postes majeurs totalisant 4,2 M€, soit 82 % de cette augmentation, réparti comme suit :

- v. +1,5 M€ dans le poste « canalisations moyenne pression » ;
- vi. +1,2 M€ dans le poste « branchements basse pression » ;
- vii. +0,7 M€ dans le poste « canalisations basse pression » ;
- viii. +0,8 M€ dans le poste « appareils de mesure mécaniques (compteurs) ».

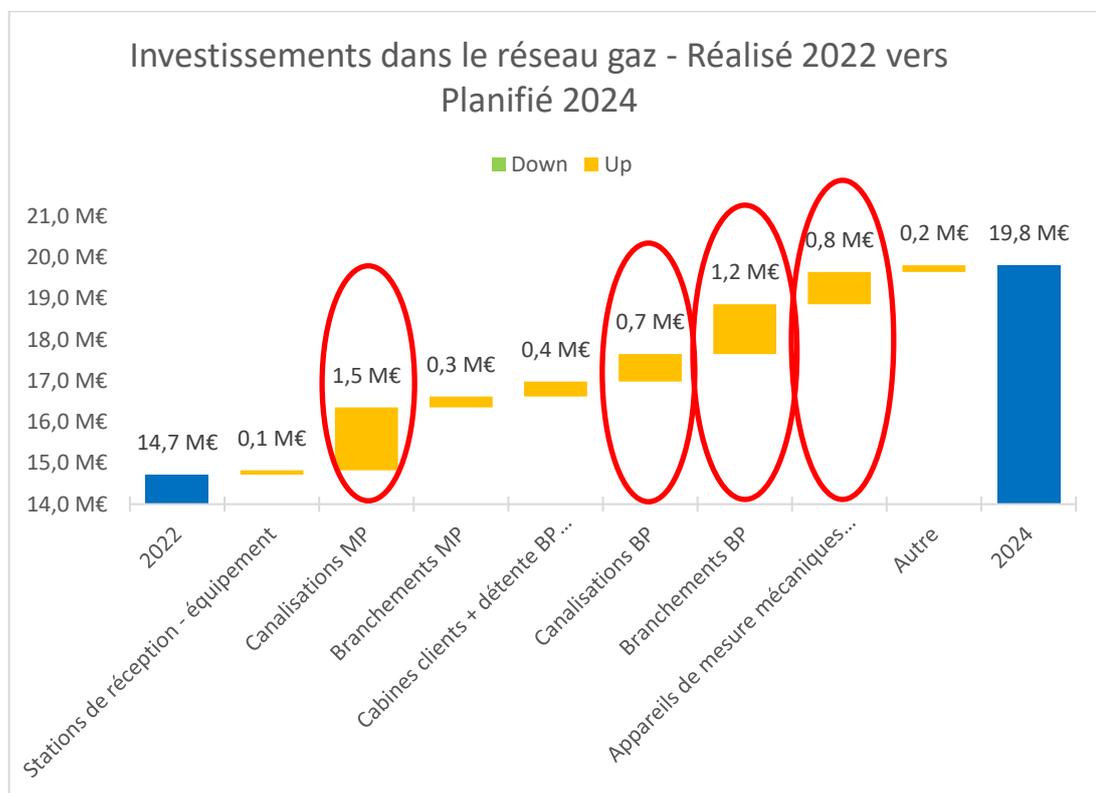


Figure 6 : Postes principaux contribuant à la différence budgétaire observée

3.2.3 Analyse des volumes des 4 postes principaux

BRUGEL a utilisé les données fournies par SIBELGA dans l'*addendum* mais aussi les informations rapportées dans les PDD précédents pour fournir une vision claire de l'évolution des quantités réalisées et planifiées.

⁵ L'intervention des utilisateurs fait ici référence aux montants des investissements dus aux demandes faites par les clients qui leur sont facturés directement par le GRD via des tarifs non-périodiques, tandis que les autres investissements décidés en application de la politique d'*asset management* sont couverts par les tarifs réseaux.

3.2.3.1 Pose de canalisation MP

La figure ci-dessous montre que les quantités réalisées sont systématiquement inférieures aux prévisions de pose. La quantité planifiée en 2024 est stable par rapport aux quantités planifiées du PDD précédent (2023-2027), qui avaient été précédemment corrigées pour mieux refléter la réalité du terrain et à la politique d'*asset management* de SIBELGA.

La différence de quantité planifiée par rapport au réalisé 2022 (+ 33 %) n'explique que partiellement la hausse en euros (+ 76 %).

SIBELGA explique cet écart résiduel par la révision à la hausse du coût unitaire, conformément à sa politique d'estimations des coûts de placement des *assets* planifiés. Cependant, BRUGEL, dans le cadre de sa compétence tarifaire, demandera à SIBELGA de justifier précisément cette hausse de coût unitaire, en particulier dans le cadre de la fixation de la trajectoire des amortissements pour la période 2025-2029.

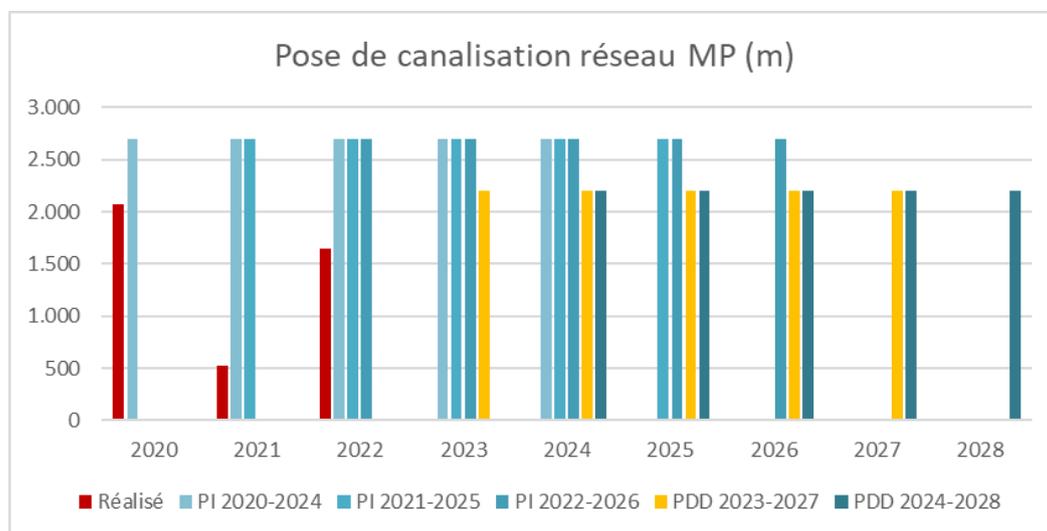


Figure 7 : Évolution des quantités de pose de canalisation MP réalisées et planifiées au travers des PDD successifs

3.2.3.2 Pose de canalisation BP

La figure ci-dessous montre que les quantités réalisées en 2021 et 2022 sont nettement inférieures aux prévisions, alors que les quantités planifiées restent strictement identiques chaque année depuis le PI 2020-24. Comme indiqué précédemment, BRUGEL regrette que SIBELGA n'ait pas ajusté au plus près les quantités planifiées dans ce plan aux quantités réalisées et demande à SIBELGA de le faire dans ses prochains PDD, les quantités historiques ne pouvant plus servir de référence à partir de 2025.

La variation de quantité entre le réalisé 2022 et le planifiée 2024 équivaut à + 48 % et dépasse la hausse prévue en euros (+ 27 %). En effet le prix unitaire planifié est plus faible que celui du réalisé 2022. SIBELGA explique qu'en 2022 a été installé un nombre plus conséquent, relativement parlant, de conduites en acier. Par ailleurs, le diamètre moyen des conduites était plus important et les chantiers difficiles. Ces facteurs ont impacté à la hausse le coût unitaire de pose de canalisation BP en 2022 en comparaison au coût historique. Comme mentionné au point précédent, BRUGEL, dans le cadre de sa compétence tarifaire, demandera le cas échéant à SIBELGA de justifier précisément toute hausse de coût unitaire, en particulier dans le cadre de la fixation de la trajectoire des amortissements pour la période 2025-2029

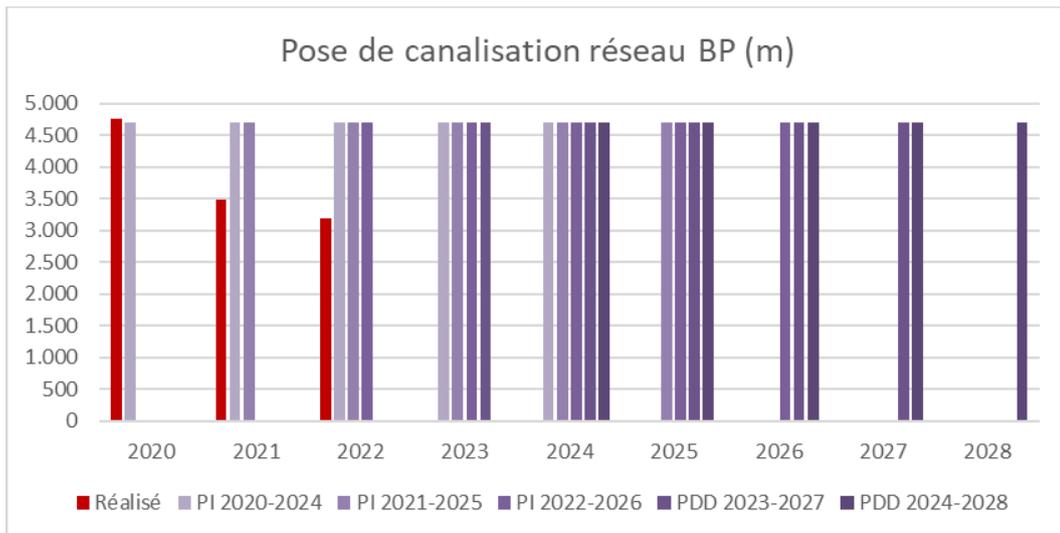


Figure 8 : Évolution des quantités de pose de canalisation BP réalisées et planifiées au travers des PDD successifs

3.2.3.3 Pose de branchements BP

La figure ci-dessous montre que la quantité de branchements BP posés est proche des prévisions, voire supérieure. Dès lors, les prévisions de posent ont été relevées dans les PDD 2022-2026 et ultérieurs.

La différence entre les quantités réalisées en 2022 et planifiées en 2024 (+ 9 %) explique partiellement la hausse constatée en euros (+ 24 %). SIBELGA explique le reste de l'écart par la révision à la hausse du coût unitaire, conformément à sa politique d'estimations des coûts de placement des assets planifiés.

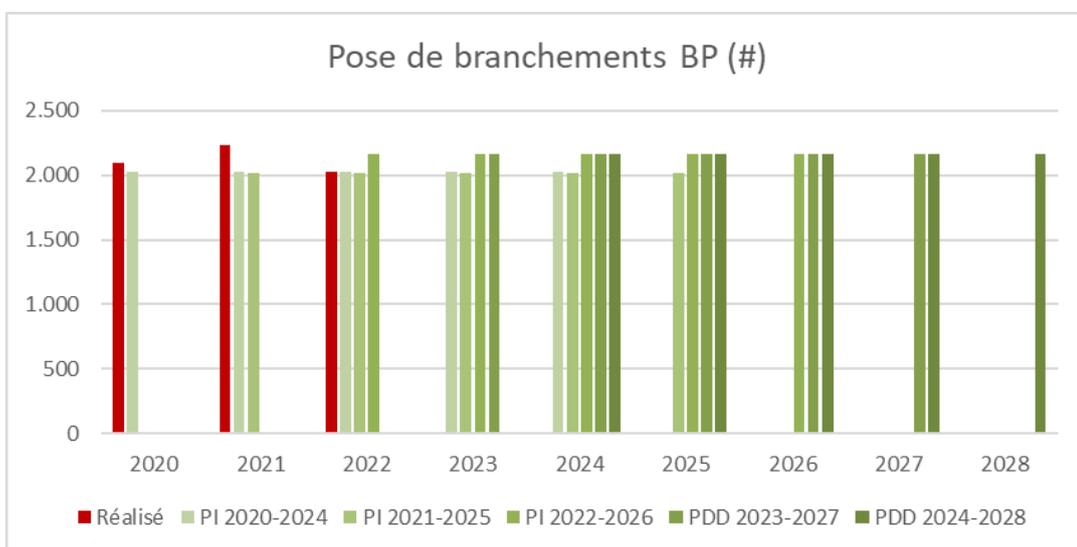


Figure 9 : Évolution des quantités de pose de branchements BP (et colonnes montantes) réalisées et planifiées au travers des PDD successifs

BRUGEL questionnera SIBELGA quant à l'impact de l'effet prix sur le nombre de branchements prévus et examinera le réalisé.

3.2.3.4 Pose d'appareils de mesure mécaniques (compteurs)

La figure ci-dessous montre que la quantité de compteurs placés est en hausse depuis 2020 mais toujours sous le niveau de quantité planifiée. Cette dernière est strictement la même dans tous les PDD considérés.

La différence de quantité planifiée par rapport au réalisé 2022 (+ 7 %) n'explique que partiellement la hausse en euros (+ 15 %).

SIBELGA explique la différence restante par la révision à la hausse du coût unitaire, conformément à sa politique d'estimations des coûts de placement des assets planifiés.

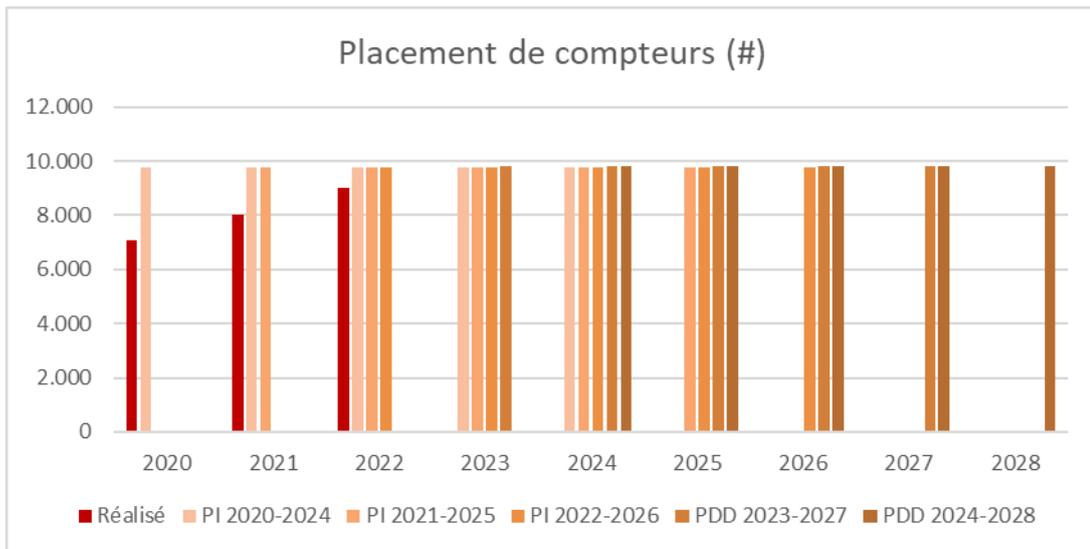


Figure 10 : Évolution des quantités de compteurs BP (et colonnes montantes) réalisées et planifiées au travers des PDD successifs

BRUGEL questionnera SIBELGA quant à l'impact de l'effet prix sur le nombre de branchements prévus, et examinera le réalisé.

4 Examen du volet financier des PDD

BRUGEL constate que des données financières ont bien été intégrées par SIBELGA dans la version finale des projets de plans de développement électricité et gaz 2024-2028 (voir point 3). Elles sont présentées de manière agrégée. Au regard de l'analyse volumétrique des investissements effectuée au point 3, ces données financières semblent être globalement cohérentes.

Néanmoins, ce constat ne porte pas préjudice à la compétence de BRUGEL d'apprécier le caractère raisonnable de l'ensemble des coûts dans le cadre de ses compétences tarifaires conformément aux articles 9^{quinquies} et 9^{quater} de l'ordonnance électricité et ses équivalents en gaz.

Ainsi BRUGEL, dans le cadre de sa compétence tarifaire, pourrait demander à SIBELGA de justifier précisément tout élément (hausse de coût unitaire,...) générant un écart entre la trajectoire de revenus autorisés et la meilleure estimation de SIBELGA pour ce qui concerne les coûts d'amortissement pour la période 2025-2029 et les périodes suivantes.

5 Conclusions

Conformément à la demande du Gouvernement, BRUGEL a examiné les données complémentaires communiquées par le GRD notamment au regard de la compatibilité des projets PDD par rapport aux exigences minimales des articles 12 et 10 respectivement des ordonnances électricité et gaz et de la pertinence des données financières y relatives.

- Concernant l'examen du respect des exigences de contenu minimum prévues pour les projets de PDD, BRUGEL considère que ces exigences sont rencontrées dès lors que, d'une part, les projets de plans de développement électricité et gaz présentent un volet financier intégré aux projets définitifs des PDD de SIBELGA depuis le 15/09/2023, et que d'autre part, les données financières relatives aux compteurs intelligents ne peuvent pas être intégralement fournies à ce stade, tenant compte de la phase transitoire de déploiement durant la période 2023-2024.

En conséquence, BRUGEL considère que les projets PDD sont conformes aux exigences des articles 12 et 10 respectivement des ordonnances électricité et gaz. Le présent avis s'ajoute en complément des deux avis déjà rendus ;

En outre,

BRUGEL informe le Gouvernement de la préparation d'une décision sur le nouveau canevas des PDD, qui garantira l'exhaustivité des informations exigées dans les ordonnances électricité et gaz et qui vise la complétude des projets de PDD en cohérence avec le cadre tarifaire mis en place ;

- Concernant l'opportunité des augmentations des quantités dans certains projets, BRUGEL constate que les quantités relatives aux investissements sont conformes avec les orientations et motivations mentionnées dans les avis précédents. L'analyse des éléments complémentaires demandés par le Gouvernement et fournis par SIBELGA, confirme les avis précédents rendus par BRUGEL, tant pour le projet de plan de développement électricité que pour le gaz.

BRUGEL considère que les augmentations des quantités proposées par le GRD dans le PDD électricité sont conformes aux orientations précédentes particulièrement pour tenir compte des besoins en capacité en lien avec la transition énergétique et pour raccourcir la période transitoire de la feuille de route de SIBELGA pour le déploiement des compteurs intelligents.

Compte tenu des informations communiquées par SIBELGA, BRUGEL considère que les aspects financiers des projets de PDD 2024-2028 donnent une appréciation générale de l'enveloppe d'investissement global et semblent globalement cohérents avec les attentes.

L'analyse du volet financier, et donc du caractère raisonnable des coûts, est exercée principalement dans le cadre de la compétence tarifaire de BRUGEL, lors du contrôle tarifaire de l'année 2024 prévu dans le courant de l'année 2025, suivant les règles de la méthodologie tarifaire en vigueur.

* *

*