



---

**COMMISSION WALLONNE POUR L'ÉNERGIE**

**AVIS**

CD-10g07-CWaPE-281

*sur*

*'l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 relatif à la promotion de l'électricité produite au moyen de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération'*

*rendu en application de l'article 43bis, § 1<sup>er</sup> du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité.*

*Le 9 juillet 2010*

---

**Avis sur l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon  
modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006  
relatif à la promotion de l'électricité produite au moyen  
de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération**

---

**1. Objet**

Par un courrier reçu le 21 juin 2010, la CWaPE a été sollicitée pour une demande d'avis, en urgence, sur le projet d'arrêté modificatif de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006. Cet arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 relatif à la promotion de l'électricité produite au moyen de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération prévoit en son article 25, § 3 les quotas à appliquer jusqu'au 31 décembre 2012.

Le même paragraphe précise :

*« Dans le courant de l'année 2009, la CWaPE analyse la situation du marché des certificats verts, notamment quant à l'équilibre du marché et l'impact du mécanisme sur le prix de l'électricité, et évalue la nécessité, d'augmenter à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010, les quotas définis ci-avant. Cette évaluation est transmise au Ministre au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 2009.*

*Au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2010, le Gouvernement fixe les nouveaux quotas applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013, en tenant compte notamment du développement du marché des certificats verts en Région wallonne et des objectifs fixés par l'Union européenne ».*

Dans ce cadre, la CWaPE a rendu :

- le 11 mai 2009, une "proposition préliminaire sur les nouveaux quotas applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010" (CD-9e12-CWaPE-233) ;
- le 6 octobre 2009, une "proposition sur les nouveaux quotas d'électricité verte applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010" (CD-9j06-CWaPE-260), qui contient une proposition de quotas de 2010 à 2020, avec une augmentation de 2,25% par an ;
- le 19 décembre 2009, un "avis concernant la révision des quotas de certificats verts applicables du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 31 décembre 2012" (CD-9i22-CWaPE-268) ; cet avis a conduit à l'approbation par le Gouvernement wallon d'une modification de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006, qui précise les quotas pour 2010, 2011 et 2012 et indique que les quotas ultérieurs seront précisés avant le 30 juin 2010.

## 2. Contexte

La fixation des quotas à appliquer à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013 a été reportée – par l'arrêté modificatif de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 – du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 30 juin 2010 afin, notamment, de pouvoir tenir compte de l'accord de coopération entre le fédéral et les Régions concernant le partage de l'effort en vue d'atteindre l'objectif d'une part de 13% des sources d'énergie renouvelables dans la consommation finale d'énergie à l'horizon 2020.

En effet, conformément à la directive 2009/28/CE, cet accord de coopération devait être pris avant le 30 juin 2010 (date limite pour la remise du plan d'action national à la Commission européenne).

Sur base de cet accord de coopération, la CWaPE devait procéder à une actualisation de sa proposition initiale afin de tenir compte d'une part des clefs de répartition convenues entre les différentes entités et d'autre part des clefs de répartition entre les différents vecteurs énergétiques (électricité, chaleur, transport) qui y seront associés.

Il apparaît aujourd'hui que le plan d'action national qui sera prochainement remis à la Commission européenne ne comprendra pas la répartition de l'effort entre les Régions en vue d'atteindre les objectifs européens imposés à la Belgique.

Même si les discussions entre les Régions et entre les Régions et le fédéral se poursuivent en vue de la conclusion d'un accord de coopération à ce sujet, aucune garantie n'existe quant à la conclusion effective de cet accord, ni de la date de cette conclusion.

## 3. Analyse

L'échéance du 30 juin 2010 pour la remise du plan d'action national était une date butoir qu'il était logique et raisonnable de prendre en considération pour la fixation des nouveaux quotas.

Cette échéance n'ayant pas permis la conclusion d'un accord de coopération et aucune échéance externe ne s'imposant aux parties, la CWaPE considère qu'il est nécessaire, parallèlement aux discussions relatives à l'accord de coopération, de fixer rapidement les quotas pour les années 2013 à 2020. Les investisseurs définissent leur plan d'affaires sur 15 ans, et il devient de plus en plus difficile pour eux de prendre des engagements alors que les quotas ne sont plus définis que pour 2,5 ans.

La CWaPE a revisité toutes les hypothèses prises dans sa proposition CD-9j06-CWaPE-260 du 6 octobre 2009 et considère qu'elles restent d'actualité.

La CWaPE considère que, en l'absence de décision des autorités politiques au niveau de la répartition de l'effort entre les Régions et le niveau fédéral, une règle simple et logique devrait s'imposer : la répartition de l'effort se fera proportionnellement aux consommations des clients, quel que soit le lieu où ces consommations se produisent.

Il convient de noter également que la fixation des quotas d'électricité verte ne détermine pas l'ampleur, la localisation ou le type des installations de production d'électricité verte, mais détermine l'effort demandé à chaque consommateur d'électricité sur base de ses fournitures. Ainsi, l' "effort" de 13% d'énergie renouvelable imposé à la Belgique par rapport à sa consommation totale sera naturellement atteint si cet effort est uniformément réparti par Régions (13% de la consommation dans chaque Région). En effet, toute consommation est affectée à une des trois Régions (sauf le transport maritime et le transport aérien).

La manière dont l'effort, au sein de chaque Région, sera réparti entre les types de consommateurs et les types de vecteurs énergétiques sera déterminée par chaque Région, respectant en cela les compétences régionales<sup>1</sup>. Le Plan pour la Maîtrise durable de l'Energie (PMDE) qui a été réactualisé en Région wallonne, sans avoir encore été approuvé formellement, donne les éléments permettant de répartir l'effort wallon entre les différents vecteurs énergétiques. De cette façon, l'effort à réaliser au niveau de l'électricité a pu être déterminé. Il s'établit à un peu plus de 8.000 GWh d'E-SER (cfr chiffres plus précis dans la proposition CD-9j06-CWaPE-260, tableau 5, page 10), ou encore environ 6.000 GWh d'E-SER si l'on traite séparément la contribution des éoliennes off-shore. L'éolien off-shore planifié d'ici 2020 sera en effet supporté, au travers des tarifs d'ELIA, uniformément par tous les consommateurs belges et la contribution (l' "effort") des consommateurs wallons s'établit donc à environ 30% de la production off-shore totale.

La CWaPE a pu montrer dans cette même proposition que, en tenant compte des mécanismes d'exonération de certificats verts qui ont été décidés par le Gouvernement pour répartir l'effort par catégorie de clientèle d'électricité, ces 6.000 GWh d'E-SER nécessitent un quota de l'ordre de 33% en 2020. Ces chiffres gardent toute leur pertinence aujourd'hui.

---

<sup>1</sup> La Flandre n'a pas attendu l'accord de coopération pour définir ses quotas de certificats verts d'ici 2020. En retenant pour l'année 2020 un quota d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables (E-SER) de 13%, elle fait le choix implicite d'atteindre également 13% d'énergie renouvelable dans les autres secteurs de consommation, la chaleur et le transport. Le quota de 13% d'E-SER ne tient pas compte non plus des exonérations accordées aux grandes entreprises.

Il convient aussi de relever que si le quota de 33% appliqué aux consommateurs wallons est susceptible de générer une production d'E-SER de quelque 6.000 GWh, cela ne signifie pas que cette production correspondra forcément à la production d'E-SER sur le territoire wallon. En effet, d'autres Régions (ou Etats) qui ne sont pas dans une situation de pouvoir concrétiser, à des conditions économiques acceptables, leur effort au sein de leur propre territoire, sont susceptibles d'autoriser les fournisseurs d'électricité à acquérir de façon plus économique des certificats verts dans une autre Région. C'est ce qui se passe actuellement lorsque des fournisseurs d'électricité en Région bruxelloise acquièrent des certificats verts wallons pour respecter le quota bruxellois. L'échangeabilité des certificats verts entre les Régions permet de répartir équitablement l'effort entre tous les consommateurs, indépendamment de la Région où ils se trouvent. La Région qui bénéficie du plus grand potentiel de production d'E-SER à des coûts acceptables, peut en faire bénéficier ses voisins.

#### 4. Le coût du mécanisme de soutien

Le soutien à l'électricité d'origine renouvelable représente un coût pour les consommateurs, aussi longtemps que la production d'origine renouvelable est plus coûteuse que la production classique d'électricité. Il ne s'agit pas de chercher à réduire ce coût en remettant en cause le niveau de l'objectif quantitatif d'E-SER à atteindre (objectif contraignant de 13%) représenté par le "quota", mais bien de chercher à minimiser le coût associé au système qui a été implémenté en Belgique, en réduisant autant que possible le prix du certificat vert<sup>2</sup>.

Le coût du mécanisme de soutien correspond en effet au nombre de certificats verts à acquérir (retour quota), multiplié par le prix de ces certificats verts. Or, le prix du certificat vert, comme tout bien qui s'échange dans un marché soumis à concurrence, est déterminé par l'offre et la demande<sup>3</sup>. La demande en certificats verts (= retour quota) n'est pas modulable, puisqu'elle représente le quota de CV permettant d'atteindre l'objectif. La seule façon donc de faire baisser le prix du certificat vert est de stimuler l'offre, de faire en sorte que celle-ci soit abondante et largement soumise à concurrence, de façon à privilégier les installations les moins coûteuses qui pourront continuer à être rentables, même avec un prix de certificat vert inférieur.

---

<sup>2</sup> Le coût de développement de l'électricité verte a été analysé au point 9 de la proposition CD-9j06-CWaPE-260, dans des hypothèses inchangées.

<sup>3</sup> Un manque de concurrence sur le marché de l'électricité lui-même est susceptible, en outre, d'influencer le coût du certificat vert répercuté par les fournisseurs à leurs clients, puisqu'il s'agit de deux produits joints.

Cette vision n'a pas pu se concrétiser jusqu'à présent, notamment suite aux attentes conjointes des consommateurs d'électricité et des producteurs d'E-SER en place. Les consommateurs font pression auprès des autorités pour ne pas augmenter trop rapidement les quotas, ce qui crée ultérieurement une nécessité de "rattrapage" en vue de respecter les objectifs européens et engendre ainsi une tension permanente sur le marché des certificats verts. Cette tension est tout bénéfique pour les producteurs d'E-SER qui peuvent ainsi valoriser leurs certificats verts à un prix proche de l'amende. Le gain à court terme des consommateurs (des quotas moins élevés) est rapidement compensé par un coût plus élevé dû au coût élevé des certificats verts sur le marché.

Du point de vue de la CWaPE, l'évolution annuelle des quotas n'a pas comme objectif de maintenir un prix élevé du certificat vert, que du contraire (cfr proposition CD-9j06-CWaPE-260 : « *Le prix de marché des certificats verts est supposé diminuer progressivement sur la période 2010-2020 (...) de 85 EUR/CV en 2010 à 65 EUR/CV en 2020* »). Le but est bien de développer les potentialités des différentes filières le plus rapidement possible, afin d'atteindre dans un délai réduit une vraie concurrence, avec une offre abondante de certificats verts, condition pour des prix compétitifs. Le secteur et les instruments de marché (dont la bourse de certificats verts) sont prêts pour cela. Une ouverture du marché des certificats verts à l'ensemble de la Belgique (régional et fédéral<sup>4</sup>) et une évolution du système pour faire progressivement correspondre (entre les entités, entre les filières) le nombre de certificats verts octroyés à la quantité de CO<sub>2</sub> économisée ou à la production d'E-SER, sont des mesures susceptibles de favoriser la concurrence sur ce marché et de réduire au minimum le coût du mécanisme de soutien pour l'objectif poursuivi, exprimé en quantité d'E-SER par rapport à la consommation.

Il est étonnant que l'étude de la CREG relative "aux différents mécanismes de soutien de l'électricité verte en Belgique" (20 mai 2010) fasse le constat que le mécanisme de soutien favorise de façon excessive certains producteurs verts, sans en tirer les conclusions en termes d'offre et de demande. Alors que la CREG est très attentive à cet aspect dans les autres études comparatives qu'elle mène sur les prix de l'électricité en préconisant davantage de concurrence et d'offre de capacités sur le marché, elle conclut son analyse des mécanismes de soutien à l'E-SER en préconisant un système de "*feed-in tariff*", qui n'est pas un mécanisme de marché et ne favorise donc pas le développement préférentiel de solutions globalement moins coûteuses<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> L'intégration éventuelle des certificats verts octroyés pour l'éolien off-shore dans le mécanisme des certificats verts régionaux nécessitera évidemment une révision des quotas en conséquence.

<sup>5</sup> La note de position de la FEBEG concernant le soutien à l'électricité verte, transmise à la CWaPE le 2 juillet 2010, plaide clairement pour le maintien du système actuel des certificats verts, comme mécanisme efficient et conforme au marché. La FEBEG plaide également en faveur d'une harmonisation maximale au niveau belge et européen.

La CWaPE considère que les coûts éventuellement trop élevés pour les clients s'expliquent par :

- 1°) l'offre de certificats verts qui reste insuffisante eu égard aux objectifs à atteindre à moyen terme, et ;
- 2°) certaines filières qui bénéficient d'un soutien plus élevé par MWh produit.

Un soutien plus élevé est en effet attribué à la production photovoltaïque et à l'éolien off-shore. Ces deux filières ont reçu un niveau de soutien supérieur afin de permettre le démarrage d'une filière qui ne pouvait se satisfaire du mécanisme de base. Il s'agit donc d'une décision politique tout à fait justifiable à titre transitoire, qui a néanmoins un impact sur les coûts pour les consommateurs. La législation a prévu en effet une possibilité de revoir tous les 3 ans les coefficients de soutien en fonction des différentes filières.

Dès lors que le marché des certificats verts sera devenu plus liquide, la CWaPE considère que le prix du certificat vert pourra baisser et ne fera plus référence au prix de l'amende. Seules les installations ayant bénéficié d'un "prix minimum garanti" se verront garantir un prix de 65 € par certificat vert, montant qui pourra aussi être réduit lorsque les conditions économiques le permettront. La CWaPE rappelle que ce prix garanti n'est pas automatiquement accordé. Il ne l'est que pour les installations dont la rentabilité n'est pas assurée en-dessous de ce prix garanti du certificat vert, et ce pour la période strictement nécessaire.

## 5. Avis de la CWaPE

Compte tenu du fait que le Gouvernement a légitimement voulu attendre la conclusion d'un accord de coopération, qui aurait dû précéder la remise du plan d'action national à la Commission européenne pour le 30 juin 2010 et que cet accord n'a pas pu être atteint, la CWaPE constate qu'un report de la fixation des quotas de certificats verts de 2013 à 2020 au-delà du 30 juin 2010 est inévitable.

La CWaPE est néanmoins d'avis que cet accord de coopération n'est pas indispensable pour fixer les quotas jusqu'en 2020 et qu'il n'est pas nécessaire d'attendre sa conclusion. L'incertitude concernant la date d'échéance de cet accord ne devrait pas inciter le Gouvernement wallon à attendre davantage pour fixer les quotas, puisque la fixation de ces quotas est attendue avec impatience par les candidats investisseurs. En outre, cette fixation peut servir de point de départ et de référence pour la conclusion de l'accord de coopération, et ainsi peut-être en favoriser l'aboutissement.

Le coût du mécanisme de soutien via les certificats verts dépend de la concurrence existant sur le marché des certificats verts et de l'abondance des certificats verts sur le marché. Tout retard dans la décision de fixation des quotas est de nature à ralentir certains projets d'investissement et à amener davantage de tension sur le marché en réduisant l'offre.

Le manque de visibilité impose un temps de retour sur investissement plus court, qui se traduit par la recherche d'un taux interne de rentabilité plus élevé, ce qui conduit à valoriser les certificats verts à un prix plus élevé.

La crainte du Gouvernement et des consommateurs d'électricité ne doit pas tant être liée à une surabondance des certificats verts qu'à un risque de pénurie de ceux-ci à moyen terme. Une éventuelle surabondance, résultant des perspectives offertes aux investisseurs, ferait baisser les prix tout en protégeant, lorsque c'est nécessaire, l'investisseur E-SER par le "prix minimum garanti". C'est pourquoi le Gouvernement (préoccupé par l'intérêt du consommateur) ne doit pas craindre de fixer un objectif ambitieux sur une longue période, mais plutôt de devoir, ultérieurement, revoir son objectif à la hausse, ce qui prolongerait d'autant la tension entre l'offre et la demande, avec les conséquences sur le prix du certificat vert. Si des éléments nouveaux (davantage d'éolien off-shore, une plus grande contribution de renouvelables dans le transport ou la chaleur, effort accru d'autres entités...) devaient apparaître dans le futur qui justifieraient une réduction du taux d'évolution des quotas, cette décision pourra être prise qui entraînera une baisse plus significative du prix de certificat vert.

Sur base de tous ces éléments, la CWaPE recommande au Gouvernement wallon de fixer dès que possible les quotas de 2013 à 2020 en s'appuyant sur la proposition CD-9j06-CWaPE-260. La CWaPE recommande donc au Gouvernement wallon de modifier l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 comme proposé, mais de remplacer la date du 31 décembre 2010, pour le report de la date de fixation des quotas de certificats verts, par une date plus rapprochée.

\* \*  
\*