



CWaPE
Commission
Wallonne
pour l'Energie

Date du document : 26/08/2020

AVIS

CD-20h26-CWaPE-1865

**AVANT-PROJET DE DÉCRET MODIFIANT LE DÉCRET DU 12 AVRIL 2001
RELATIF À L'ORGANISATION DU MARCHÉ RÉGIONAL DE L'ÉLECTRICITÉ,
ADOPTÉ EN 1^{RE} LECTURE LE 16 JUILLET 2020 ET PORTANT SUR LA RÉVISION
DU MÉCANISME DE TEMPORISATION DES CERTIFICATS VERTS**

*Rendu en application de l'article 43bis du décret du 12 avril 2001 relatif à
l'organisation du marché régional de l'électricité*

Table des matières

1.	OBJET	3
2.	CONTEXTE.....	3
3.	AVIS DE LA CWAPE	3
3.1.	<i>Compétences</i>	3
3.2.	<i>Analyse de l'avant-projet de décret</i>	4
3.2.1.	Extension du champ temporel du mécanisme de temporisation	4
3.2.2.	Opérationnalité trimestrielle	5
3.2.3.	Stabilisation du marché des CV.....	5
3.3.	<i>Remarque complémentaire</i>	6

1. OBJET

Par courrier daté du 24 juillet 2020, le Ministre wallon de l'Énergie a soumis pour avis à la CWaPE un avant-projet de décret modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, destiné à mettre à jour le mécanisme de temporisation, instauré par le décret du 29 juin 2017.

2. CONTEXTE

Au vu du déséquilibre persistant sur le marché des certificats verts wallons (CV)¹ et étant donné les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la première opération de mobilisation, cet avant-projet de décret met à jour le mécanisme de temporisation introduit par le décret du 29 juin 2017 modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'Air et du Climat.

L'objectif du mécanisme de temporisation est de sortir un volume conséquent de CV excédentaire du marché et de le réinjecter plus tard, lorsque celui-ci ne sera plus saturé. La mise en œuvre de ce mécanisme de temporisation prévoit l'acquisition, chaque année jusqu'en 2021, et la conservation, pendant une période donnée de maximum neuf ans, des CV excédentaires par l'Agence wallonne de l'Air et du Climat. À partir du 1^{er} janvier 2022, si les conditions de marché le permettent, les CV temporisés pourront être remis sur le marché via un mécanisme de mise aux enchères.

La mise à jour du mécanisme de temporisation, encadrée par l'avant-projet de décret, prévoit d'étendre le champ temporel du mécanisme de temporisation à 2024, date à laquelle les prévisions indiquent un retour à l'équilibre ; et de permettre au Gouvernement de recourir au mécanisme sur une base trimestrielle plutôt qu'annuelle, pour diminuer la charge du risque de déséquilibre pesant sur le gestionnaire du réseau de transport local.

3. AVIS DE LA CWAPE

3.1. Compétences

La CWaPE est investie d'une mission de conseil auprès des autorités publiques et d'une mission générale de surveillance et de contrôle. Elle exerce ces missions tant en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des marchés régionaux de l'électricité et du gaz qu'en ce qui concerne l'application des décrets et arrêtés d'exécution y relatifs.

Suite au transfert des activités non réglementaires de la CWaPE vers le SPW Énergie (Direction de l'Organisation des marchés régionaux de l'énergie), encadré par le décret du 31 janvier 2019 modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz et entrant en vigueur au 1^{er} mai 2019, la CWaPE n'est plus compétente pour les activités opérationnelles en lien avec le soutien à l'électricité verte, telles que la gestion de l'octroi des certificats verts (CV) et des labels de garantie d'origine (LGO). Bien que ses moyens aient également été réduits et transférés à l'administration, elle peut toutefois se prévaloir d'une expertise résiduelle dans ce domaine vu sa gestion de ces activités jusqu'à la date effective de leur transfert au SPW Énergie et ses compétences générales en matière d'énergie.

Cet avis est donc rendu, à la demande du Gouvernement, sous cette réserve.

¹ Voir le *Rapport annuel 2019 sur l'évolution du marché des certificats verts et des garanties d'origine* publié le 22 juillet 2020 par le SPW Énergie

3.2. Analyse de l'avant-projet de décret

3.2.1. Extension du champ temporel du mécanisme de temporisation

Vu le contexte d'évolution du marché des CV, la CWaPE est d'avis que l'extension du champ temporel du mécanisme de temporisation est une proposition appropriée.

Bien que les opérations de temporisation, à charge du budget de la Région, contrairement au mécanisme de mobilisation, ne donnent pas de solution structurelle et durable au déséquilibre sur le marché des CV, elles répondent à l'objectif de maintenir la surcharge à son niveau actuel et de ne pas impacter la facture d'électricité des consommateurs finals.

Le mécanisme de temporisation ne permet pas d'éviter le report dans le temps de la dette en annulant les CV excédentaires sur le marché mais les sorties de temporisation, possibles jusqu'en 2033, garantissent une liquidité suffisante sur le marché, permettant aux acteurs soumis à quota de CV de répondre à leurs obligations en maintenant un prix du CV à un niveau contrôlé. Une liquidité suffisante sur le marché des CV est également un aspect important car elle influence, comme le recours à la vente au prix minimum garanti chez le gestionnaire de réseau de transport local (le GRTL, c'est-à-dire Elia), la facture du consommateur final. En effet, l'obligation de « retour quota » est également répercutée, par les acteurs qui y sont soumis, sur la facture du consommateur d'électricité. Ainsi, sur la facture, les fournisseurs répercutent à leurs clients finals, un coût de l'énergie verte, dépendant du quota de CV qui leur est imposé, et dont le montant est fonction du prix auxquels ces fournisseurs peuvent acquérir les CV sur le marché. Il s'ensuit que plus le prix du CV sur le marché est élevé et plus le coût pour le consommateur est important. Le prix du CV sur le marché est défini par la rencontre entre l'offre et la demande. Le déséquilibre structurel que connaît le marché depuis plusieurs années, présentant une offre largement excédentaire par rapport à la demande, ont amené à une chute du prix des CV sur le marché et à sa stabilisation à un prix de 65 EUR ou légèrement supérieur. Ce faisant, le producteur vert, par simplicité et par saturation de la demande a recouru activement au prix minimum garanti par Elia, ce qui nécessita les opérations de mise en réserve et de temporisation afin de contenir le coût de la surcharge à la valeur de 13,8159 EUR/MWh et ainsi protéger le consommateur final d'électricité d'une hausse trop abrupte de sa facture. Concomitamment, ce recours massif au bénéfice du prix minimum garanti commence à assécher le marché ou peut ponctuellement provoquer une insuffisance d'offre, amenant une légère remontée du prix du CV, d'où la nécessité de garantir une liquidité suffisante par la remise périodique de CV sur le marché. Cette nécessité va en outre s'accroître dans le futur avec l'augmentation progressive du quota nominal jusqu'à l'horizon 2030, et particulièrement à partir de 2025, lorsque les émissions annuelles prévisibles de CV seront inférieures au volume de CV annuel nécessaire pour que les acteurs soumis au quota de CV puissent répondre à leur obligation².

Enfin, l'intérêt de prolonger la possibilité de recourir à une temporisation des volumes de CV excédentaires réside également dans le coût global de l'opération. Le financement des opérations de temporisation est en effet porté par l'excédent de trésorerie des Unités d'Administration Publique (« UAP »), permettant ainsi d'éviter la levée d'emprunts obligataires dont la charge d'intérêt devrait être supportée par la collectivité. Une attention particulière devra tout de même être portée sur l'évolution de cet excédent de trésorerie des UAP destiné au financement des opérations de temporisation car si celui-ci n'est pas suffisant, le financement des opérations de temporisation nécessitera un emprunt de la Région impactant de la sorte la dette directe de celle-ci et la gestion de la trésorerie wallonne.

² Voir le *Rapport annuel 2019 sur l'évolution du marché des certificats verts et des garanties d'origine* publié le 22 juillet 2020 par le SPW Energie

3.2.2. Opérationnalité trimestrielle

Dans son avis CD-17b17-CWaPE-1618 sur l'avant-projet de décret modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif au marché régional de l'électricité, adopté en 1re lecture le 24 novembre 2016, organisant une opération de temporisation de la mise sur le marché des CV, la CWaPE indiquait être d'avis qu'une analyse annuelle est suffisante pour garantir le bon fonctionnement du mécanisme de temporisation et qu'une prévision trimestrielle alourdirait le processus. Le recul d'expérience sur le mécanisme, dont la CWaPE ne dispose pas depuis le transfert de compétences, peut justifier le besoin d'augmenter cette fréquence.

Par ailleurs, en cas de trimestrialisation, il faudra être attentif à la variation saisonnière dans les octrois de CV, et par conséquent dans les transactions de vente au prix minimum garanti par les producteurs au GRTL, principalement due aux filières intermittentes. En effet, alors que les recettes du GRTL liées à la facturation du premier terme de la surcharge sont relativement constantes pendant l'année, un volume important de CV, lié à la filière photovoltaïque, est octroyé aux producteurs, lesquels demandent l'activation du bénéfice du prix garanti, après la période estivale. Il y a donc un décalage entre les recettes et les dépenses du GRTL pour lequel il est nécessaire de disposer d'une analyse annuelle, permettant de lisser les variations saisonnières et dès lors d'éviter d'avoir recours précipitamment à une opération de temporisation alors que le solde déficitaire d'un trimestre entre les achats de CV et les recettes du premier terme de la surcharge pourrait être compensé par un solde bénéficiaire le trimestre suivant.

Enfin, la prime de risque dont souffre le mécanisme de temporisation associée à la difficulté d'établir des prévisions fiables quant à l'évolution du marché des CV, se traduisant par une augmentation des coûts du GRTL, peut être réduite en garantissant au GRTL une position nette de la surcharge bénéficiaire en début d'année et permettant à ce dernier, sur base d'un scénario dans lequel les producteurs font appel à la garantie d'achat des CV par le GRTL de manière accrue, de conserver cette position bénéficiaire toute l'année. Dans ce cadre, une opération de temporisation annuelle serait dès lors peut-être suffisante.

3.2.3. Stabilisation du marché des CV

Comme cela est détaillé *supra*, il est important, afin d'éviter une augmentation du premier terme de la surcharge « CV wallons » et donc une augmentation des coûts à charge des consommateurs finals d'électricité, de disposer d'un mécanisme lissant l'impact des CV acquis par le GRTL en vertu de son obligation de service public. Le mécanisme de temporisation permet de répondre à cet objectif.

Dans son avis CD-18I04-CWaPE-1821 du 4 décembre 2018 relatif au mode de financement durable de la dette des CV et à la révision du mécanisme de soutien à la production d'électricité verte en Wallonie, la CWaPE insistait sur le fait que la liquidité sur le marché et la facilité d'acquérir, pour les acteurs soumis au quota de CV, les CV nécessaires pour répondre à leur obligation, est une notion à analyser en vue d'assurer la pérennité du mécanisme de soutien dans son ensemble. Il est en effet difficilement concevable de mettre en place des mécanismes de maintien de la dette, à savoir une mise en réserve auprès de SolarChest et la temporisation, et voir en parallèle une hausse du prix du CV sur le marché. Cette situation, sensiblement observée ces dernières années, se produit quand l'offre sur le marché ne rencontre pas les projections relatives à la demande (recours accru à la garantie d'achat, productions en deçà des prévisions, retard dans les octrois, spéculations de certains acteurs, ...). Il serait par ailleurs interpellant de permettre une variation importante du prix du CV sachant que les taux d'octroi attribués aux installations sont calibrés afin d'atteindre une rentabilité déterminée, en prenant comme hypothèse un prix du CV de 65 EUR. Tout prix du CV sur le marché supérieur au prix garanti implique par conséquent une rentabilité supérieure pour le producteur à celle fixée par le Gouvernement, au détriment du client final. En effet, cette rentabilité accrue qui aurait conduit à des

investissements supplémentaires dans un mécanisme de CV au prix complètement libre ne constitue en effet plus qu'une rente dans un mécanisme où le rendement est déterminé par le Gouvernement.

Afin de réguler le marché des CV en assurant une offre correspondant à la demande et en limitant une augmentation significative du prix du CV sur le marché, les mécanismes de mise en réserve et de temporisation, vu le principe de « mise au frigo » des CV excédentaires, prévoient la possibilité d'une remise anticipée de ces CV sur le marché. Il apparaît cependant aberrant de constater, dans le courant d'une même année, un volume de CV émis supérieur au volume de CV annulés dans le cadre de l'obligation de « retour quota » de CV concomitamment avec une sortie de mise en réserve et une augmentation du prix moyen des CV vendus sur le marché. Il paraît dès lors nécessaire de se pencher sur la mise en place de mesures garantissant une liquidité suffisante et efficace sur le marché des CV.

Une piste, permettant en outre de se passer d'un intermédiaire chargé d'une mission de « mise au frigo » nécessitant un financement *ad hoc*, serait d'envisager de confier au GRTL le rôle de *liquidity provider*, associé à des ventes de CV aux acteurs soumis à l'obligation de « retour quota » lors d'enchères annuelles. Ces enchères pourraient de plus être réalisées en année n-1, sur base de prévisions de ventes au prix garanti par les producteurs avec plusieurs termes dans le courant de l'année n, correspondant à la fréquence trimestrielle des retours de quotas. En outre, en réinjectant le complément de CV nécessaire à l'équilibre du marché, ce mécanisme éviterait le risque de devoir financer un volume de CV trop élevé.

3.3. Remarque complémentaire

En lien avec le mécanisme de soutien des CV, la CWaPE souhaite attirer l'attention de Gouvernement sur le fait que dans le cadre de la réforme du mécanisme réalisé en 2019, encadré par l'Arrêté du Gouvernement wallon du 11 avril 2019 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, le nombre d'année d'octroi des CV selon la filière de production a été revu et augmenté, à partir du 1^{er} janvier 2021, à 20 ans pour l'éolien et à 25 ans pour l'hydro-électricité ainsi que pour la géothermie³. Dans ce contexte, il serait sans doute nécessaire d'amender l'alinéa 1^{er} de l'article 40 du décret afin que la durée de la garantie d'achat au prix minimum garanti par le GRTL couvre toute la période d'octroi des CV aux installations de production bénéficiant d'un octroi pendant une période de plus de 15 ans :

*« Art. 40. Le gestionnaire du réseau de transport local a, durant une période maximale de **trois cents cent quatre-vingts** mois à dater du mois suivant la mise en service de l'installation concernée, une obligation d'acheter, à un prix fixé par le Gouvernement, les certificats verts octroyés aux producteurs d'électricité verte produite en Wallonie. Cette aide à la production, sous la forme d'obligation d'achat, ne s'applique que pour le producteur qui en a obtenu le bénéfice en vertu d'une décision du Gouvernement sur la nécessité d'un tel mécanisme de garantie, au regard de la rentabilité du projet. »*

³ Annexe 5 de 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

Cette discordance apparait par ailleurs également à l'alinéa 1^{er} de l'article 24septies l'Arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité, qu'il conviendrait d'amender comme suit :

« Art. 24septies. Par dérogation aux articles 24ter et 24quater, l'unité ou les unités de production composant une installation dont la puissance nette développable est inférieure ou égale à dix kilowatt bénéficient de la garantie de rachat à charge du gestionnaire de réseau de transport local de leurs certificats verts pour une durée maximale de ~~trois cents cent quatre-vingts~~ trois cents cent quatre-vingts mois. La durée de l'obligation d'achat prend cours le mois suivant la mise en service de l'unité de production d'électricité verte concernée. »

* *
*