



COMMISSION WALLONNE POUR L'ÉNERGIE

AVIS

CD-11f20-CWaPE-330

concernant

*'une série de pistes pour améliorer
le mécanisme des certificats verts'*

*rendu en application de l'article 43bis, § 1^{er} du décret du 12 avril 2001
relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité.*

Le 23 juin 2011

Avis de la CWaPE concernant une série de pistes pour améliorer le mécanisme des certificats verts

1. Objet

Par courrier daté du 4 mai 2011, le Ministre en charge de l'Energie a sollicité la CWaPE pour obtenir son analyse afin d' « *approfondir certaines pistes possibles (...) liées à l'objectif d'améliorer l'efficacité et l'équité du mécanisme des certificats verts* ».

Le courrier du Ministre cite cinq pistes pour lesquelles une analyse est demandée quant à leur intérêt et leur faisabilité. Ces cinq pistes sont reprises dans le présent avis, qui contient donc cinq parties.

2. Analyse

2.1. « La réduction de la marge prise par les ARP. Les gestionnaires d'accès au réseau répercutent un coût légitime pour la gestion des déséquilibres entre les prélèvements des consommateurs et les injections prévues par les producteurs. Toutefois, une analyse réalisée par la CREG montre que les ARP prennent une marge nettement supérieure à une marge raisonnable (estimée entre 4 et 10 €/MWh) aux détriments des producteurs d'électricité verte, à travers la décote sur le prix de rachat de l'électricité verte produite. »

N'ayant pas dans ses missions de base la vérification ou l'analyse des éléments de coût qui interviennent dans la constitution des tarifs de rachat de l'électricité produite par les producteurs d'électricité, la CWaPE est démunie pour mener les investigations nécessaires en la matière. Ces tarifs ne sont pas régulés et sont négociés librement dans un marché soumis à concurrence. La CWaPE ne connaît donc pas actuellement le coût généré par la gestion des équilibres entre l'injection et les prélèvements ni la manière dont ce coût est reporté dans les tarifs. La CWaPE n'est donc pas en mesure de commenter les chiffres cités par la CREG sans entamer une étude spécifique. Cette étude pourrait être commanditée mais, faute de disposer de pouvoirs particuliers en la matière, la pertinence de ses résultats dépendra vraisemblablement de la seule volonté de collaborer des producteurs décentralisés et de leurs responsables d'équilibre. La marge ARP¹ n'apparaît en effet pas en tant que telle dans les contrats mais fait partie du prix de rachat de l'électricité.

¹ "Access Responsible Party"

Toutefois, la CWaPE, dans le cadre des dossiers d'aide à la production, reçoit le "business plan" des producteurs sollicitant une telle aide. Ce *business plan* contient le prix auquel l'électricité produite peut être vendue. Et la CWaPE constate que le prix offert aux producteurs (soit le prix du marché) augmente régulièrement pour les différentes filières renouvelables et se retrouve à un niveau proche, voire plus élevé que ce qui était attendu sur base de la méthodologie de la CWaPE (Communication CD-5d05-CWaPE du 7 avril 2005). Cette méthodologie calcule un prix de rachat du KWh en fonction du prix plancher (moyenne Elia-Imbalance), du prix plafond (moyenne Belpex : *baseload day-ahead price*) et du taux de prévisibilité de l'installation. Les acteurs de marché confirment la pertinence de ces principes d'établissement du prix de rachat.

Sur ces seules bases empiriques, nous constatons que le prix offert aux producteurs, pour le rachat d'électricité dans les différentes filières E-SER, augmente d'année en année et nous ne constatons donc pas de croissance des marges qui seraient prises pour la gestion des équilibres. Si des marges trop importantes étaient peut-être prises au début du développement de ces filières, ce phénomène semble aujourd'hui moins présent

2.2. « L'interdiction pour les fournisseurs de répercuter un prix supérieur au prix des CV achetés ou à tout le moins, le droit pour les consommateurs d'électricité de connaître en détail les coûts réels prestés par les différents fournisseurs en vue de respecter leurs quotas de certificats verts. »

La CWaPE considère que sa proposition CD-11e09-CWaPE-327² est de nature à décourager les fournisseurs de faire apparaître un prix trop élevé du certificat vert dans leurs tarifs :

« (...) la CWaPE est favorable à une disposition législative qui autoriserait tout client final qui en fait la demande à son fournisseur d'être exonéré du coût de la "contribution verte" en remettant à son fournisseur le nombre de certificats verts correspondant à sa consommation, ou une fraction de ce nombre. La CWaPE pourrait ensuite établir une ligne directrice détaillant la procédure à suivre. L'adaptation de la législation susmentionnée (accompagnée de la modification liée à l'amende) conduira spontanément les fournisseurs à ne plus faire apparaître dans leurs tarifs les coûts de la "contribution verte" incluant une marge particulière, vu que celle-ci pourra être évitée par les clients qui en font la demande.

² Proposition CD-11e09-CWaPE-327 du 9 mai 2011 concernant « la suppression du rôle d'intermédiaires pour les industriels dans le cadre du mécanisme des certificats verts »

Cette solution n'apporte aucune complexité administrative supplémentaire au niveau de la CWaPE, car le fournisseur continuera à être le seul interlocuteur pour la remise des certificats verts. Le fournisseur qui continuerait éventuellement à calculer le coût de la contribution verte sur base d'un prix du certificat vert supérieur aux prix du marché sera, lui, confronté à une complexité supplémentaire.

Enfin, l'accroissement du nombre d'acheteurs finaux de certificats verts aura aussi pour conséquence de dynamiser le marché du certificat vert. Il réduira ainsi l'effet putatif du nombre relativement réduit d'acheteurs (oligopsonie), ce qui est favorable à un prix moyen plus juste du certificat vert. ».

La CWaPE a aussi fait remarquer, dans la même proposition :

« La CWaPE considère d'abord que le problème évoqué (répercussion d'un prix du certificat vert supérieur au prix du marché) est moins significatif qu'il n'y paraît, particulièrement pour les entreprises.

En effet, la marge supplémentaire éventuellement générée par le mécanisme des certificats verts fait partie de la marge globale que le fournisseur attend de son activité. Les industriels choisissent leur fournisseur sur base du prix global à payer, incluant toutes les marges. Que certains fournisseurs localisent davantage leur marge dans une des composantes de coût plutôt que dans une autre n'est pas susceptible de modifier les conditions de concurrence ».

La CWaPE est d'avis que le fait de réglementer davantage la façon dont le fournisseur répercute le prix du certificat vert pourrait même être de nature à entraver une saine concurrence. La CWaPE constate d'ailleurs aujourd'hui que l'obligation faite actuellement au fournisseur d'identifier séparément dans ses tarifs le prix du mécanisme des certificats verts n'était probablement pas judicieux. L'intention est certes d'augmenter la transparence des coûts, mais le résultat est biaisé et fait apparaître le mécanisme des certificats verts comme une taxe ou une redevance fixe, alors qu'il s'agit d'un élément de coût gérable par le fournisseur, susceptible d'être répercuté en tout ou en partie par celui-ci et propre à stimuler la concurrence, comme l'achat de combustible ou d'électricité primaire, les frais administratifs et commerciaux, la politique salariale, etc.

2.3. « La régulation de la vente/achat de certificats verts auprès des petits producteurs. Afin de garantir la sécurité des citoyens petits producteurs dans le domaine du courtage CV, le CWEDD³ suggère la mise en place d'un agrément ou de tout autre système garantissant une protection efficace du petit producteur (comme un label).

Autre piste évoquée : les fournisseurs d'électricité pourraient racheter en priorité les certificats verts à leurs clients qui ont investi dans une production d'électricité verte de moins de 10 kW. »

La CWaPE est favorable à la mise en place de mesures pour améliorer la sécurité des citoyens "petits producteurs" dans le domaine du courtage de certificats verts. La CWaPE n'est pas en mesure, en effet, de vérifier, ni a fortiori de garantir, le paiement effectif des certificats verts transférés : elle se limite à garantir les conditions du transfert des certificats verts et sa réalisation effective. La CWaPE publie la liste des sociétés susceptibles de racheter des certificats verts, mais n'est pas en mesure de garantir leur intégrité et leur solvabilité.

Pour améliorer la sécurité des citoyens "petits producteurs", la CWaPE a examiné les pistes suivantes.

a. Mise en place d'un agrément ou d'un label

La mise en place d'un agrément ou d'un label, comme le suggère le CWEDD, ne constitue pas une garantie absolue que les certificats verts vendus à un intermédiaire labellisé soient effectivement payés.

De plus, l'obtention, s'il est obligatoire, d'un agrément ou d'un label risque d'être contre-productif en ce sens que cela pourrait empêcher ou limiter l'émergence de nouvelles structures d'intermédiaires et par conséquent rendre le marché moins liquide. De nombreux fournisseurs proposent déjà aujourd'hui de racheter les certificats verts de leurs clients autoproducteurs. La proposition CD-11e09-CWaPE-327 prévoit même que les fournisseurs ne pourraient pas refuser que leurs clients remettent directement les certificats verts correspondant à leur consommation. L'obligation faite aux fournisseurs d'obtenir un label supplémentaire est susceptible de freiner leur volonté de racheter les certificats verts de leurs clients autoproducteurs, alors que dans ce cas précis, ce label ne se justifie généralement pas en termes de sécurité pour leur clientèle. En effet, un client qui ne serait pas payé pour ses certificats verts par son fournisseur aurait tout le loisir de retenir ce montant sur sa facture d'énergie.

La CWaPE est donc d'avis que l'établissement d'un label obligatoire ne serait pas judicieux.

³ Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable

Un label sera efficace à condition qu'il réponde à des critères sévères et qu'il soit régulièrement contrôlé, ce qui peut entraîner une complexité administrative significative. La CWaPE propose dès lors ci-après d'autres pistes, permettant, de façon plus efficace, d'informer et de protéger le petit producteur.

b. Constitution d'un syndicat "petits producteurs"

Au vu du nombre de petits producteurs, la constitution d'un syndicat ou de tout autre organisme de défense des intérêts des petits producteurs pourrait être conseillée. Cet organisme pourrait dès lors répondre à toute demande d'assistance d'un petit producteur en difficulté avec l'intermédiaire qu'il aurait choisi, et notamment sa représentation devant les tribunaux. Ce rôle pourrait également être pris en charge par des organismes existants œuvrant déjà à la défense des intérêts des citoyens.

c. Code de bonne conduite

Les intermédiaires (tous ou en partie) pourraient également s'entendre pour finaliser un code de bonne conduite qu'ils appliqueraient, avec un système de conciliation. Cette initiative serait complémentaire au point b. ci-dessus (constitution d'un syndicat). Par ailleurs, s'agissant de l'émergence d'une nouvelle activité économique susceptible d'être réglementée, la CWaPE pourrait prendre contact avec le Service Public Fédéral Economie pour qu'il examine la possibilité de coordonner la mise en place d'un tel code.

d. Constitution d'une sûreté, comme par exemple une garantie bancaire irrévocable à première demande

Les intermédiaires pourraient conclure avec une institution bancaire une convention de "garantie bancaire irrévocable à première demande".

Cette garantie offrirait une plus grande sécurité au vendeur de certificats verts. Cette garantie ne serait cependant pas totale puisque la convention prévoira nécessairement un plafond à cette garantie.

Toutefois, en vue d'éviter les effets pervers, cette garantie offerte au vendeur ne devrait pas être imposée à tous les intermédiaires afin de ne pas exclure les intermédiaires qui n'en obtiendraient pas. En effet, cette garantie pourrait être refusée à des nouveaux entrants ou représenter un coût trop important pour certains, ce qui limiterait la concurrence sur ce marché. En outre, cette garantie ne serait pas utile pour certains intermédiaires (par exemple le fournisseur d'électricité par rapport à son client) et représenterait dès lors une charge administrative inutile. On aurait donc l'effet inverse à celui recherché : certains fournisseurs pourraient refuser de racheter les certificats verts à leurs clients vu la contrainte imposée !

e. Indicateurs de fiabilité des intermédiaires

A l'instar de ce qui se fait dans certaines sociétés de vente par Internet (par exemple eBay), la CWaPE pourrait offrir la possibilité au vendeur de certificats verts, lors de chaque transaction, de remettre une appréciation, dans un délai donné, sur la façon dont le suivi (paiement, délai...) de la transaction s'est réalisé. La CWaPE pourrait gérer cette information et publier pour chaque acheteur de certificats verts (courtier, fournisseur ou intermédiaire) le nombre de transactions réalisées, le nombre de commentaires positifs et le nombre de commentaires négatifs obtenus. Les intermédiaires qui n'accepteraient pas d'être ainsi qualifiés ne seraient plus repris sur la liste des "intermédiaires" ou "courtiers de certificats verts" publié par la CWaPE.

Cette "qualification" serait faite spontanément par les petits producteurs et ne nécessiterait aucun arbitrage de la CWaPE. Elle a prouvé son efficacité dans des procédures similaires de vente par Internet. Toutefois, vu les adaptations informatiques que cette adaptation nécessiterait, un délai de minimum 1 an serait nécessaire.

f. Conclusion : "sécurité des citoyens"

Les pistes évoquées aux points a., b., c. et d. se feraient sur base volontaire, sont du ressort des acteurs concernés et méritent d'être encouragées. La CWaPE organisera une consultation des intermédiaires et des organismes de défense des intérêts des citoyens pour tester l'intérêt des différentes formules et informera les interlocuteurs fédéraux chargés de la protection des consommateurs et des pratiques du commerce.

La piste citée au point e. est du ressort de la CWaPE. Si cette mesure est jugée intéressante par les acteurs concernés, la CWaPE mettra en œuvre son implémentation.

- 2.4. **« Eviter la concurrence exacerbée entre biomasse matière et biomasse énergie. Le CWEDD souligne que l'utilisation de biomasse à des fins énergétiques soulève des inquiétudes quant au devenir des secteurs de la biomasse elle-même et pose la question de la disponibilité de cette dernière pour atteindre l'objectif 2020. Le CESRW⁴, à tout le moins, estime indispensable de privilégier une utilisation efficace du point de vue économique, social et environnemental. Certains acteurs estiment que le système des certificats verts ne peut continuer à subsidier la valorisation énergétique non intégrée de bois recyclable. Le système flamand, visant à conditionner l'octroi de certificats verts à des installations dont la matière première n'entre pas en concurrence avec la filière bois-matière, est parfois cité. Certains estiment également que le système des certificats verts ne peut continuer à subsidier la valorisation énergétique non intégrée de bois recyclable. »**

Un avis sur ce point sera remis séparément.

- 2.5. **« La réponse à accorder à un déséquilibre éventuel entre l'offre et la demande sur le marché des certificats verts. Le CESRW propose de compléter le dispositif actuel par un mécanisme visant à éviter tout nouveau déséquilibre sur le marché, et demande qu'une réflexion en ce sens soit menée. »**

2.5.1 Analyse

La CWaPE constate que le Gouvernement a choisi, pour soutenir le développement de l'électricité verte, un mécanisme de marché. Le mécanisme des certificats verts permet au Gouvernement de définir un objectif en termes d'électricité verte et de traduire cet objectif sous forme d'un quota annuel de certificats verts. Ce quota est imposé aux fournisseurs d'électricité, et, lorsque ce quota est effectivement respecté, les objectifs quantitatifs du Gouvernement sont atteints.

Lorsqu'il n'y a pas assez de certificats verts sur le marché, cela ne permet pas de respecter le quota et cela signifie que les objectifs du Gouvernement ne sont pas atteints. Les amendes imposées aux fournisseurs dans ce cas donnent une impulsion forte au secteur pour implanter des installations vertes supplémentaires, puisque l'offre de certificats verts est insuffisante et que celui-ci se négocie donc à un prix élevé, égal ou supérieur à l'amende (celle-ci n'est pas fiscalement déductible, contrairement au prix payé pour l'acquisition des certificats verts).

⁴ Conseil économique et social de la Région wallonne

Lorsqu'il y a, de façon structurelle, trop de certificats verts sur le marché, le prix de celui-ci baisse, ce qui limite le nombre de nouvelles installations puisque seules se développent celles qui peuvent se contenter d'un prix faible du certificat vert. C'est donc bien la capacité laissée au marché de faire varier le prix du certificat vert qui lui permet de tendre vers un équilibre entre l'offre et la demande.

Le mécanisme des certificats verts confie donc au marché, notamment par une concurrence entre les différentes filières d'électricité d'origine renouvelable et de la cogénération, la recherche d'un équilibre sur une période de plusieurs années (le certificat vert a en effet une validité de 5 ans). Cet équilibre peut être approché tant que les objectifs du Gouvernement en termes d'électricité verte sont compatibles avec le potentiel technique et économique existant. La CWaPE vérifie régulièrement que ce potentiel existe effectivement à des conditions économiques compatibles avec le mécanisme de soutien mis en place.

D'autres mécanismes existent, qui ne se basent pas sur un marché, et qui demandent une intervention plus dirigiste des autorités, comme par exemple le "feed-in tariff", qui détermine pour chaque filière et pour différentes périodes un prix de rachat différencié de l'électricité. Chaque mécanisme a ses avantages et ses inconvénients, sans qu'aucun n'ait pu prouver un avantage coût/bénéfice déterminant⁵. Compte tenu du bilan globalement positif qui peut être tiré, la CWaPE considère dès lors qu'il serait raisonnable de poursuivre avec le mécanisme de marché existant et qu'il convient, pour renforcer les avantages et limiter les inconvénients de ce mécanisme, de stabiliser les règles de fonctionnement de ce système et de limiter les initiatives susceptibles d'entraver le marché.

Le marché des certificats verts est basé sur un principe simple et transparent, basé sur une considération environnementale : chaque installation de production d'électricité verte bénéficie d'un nombre de certificats verts en rapport avec l'économie de CO₂ réalisée. Ce principe simple rend possible une saine concurrence entre les filières. Le Gouvernement a complété ce principe "environnemental" par une considération "économique" (arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 portant diverses mesures en matière de promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération) :

⁵ L'Agence Internationale de l'Énergie indique que le degré de maturité d'une technologie peut nécessiter des modalités de soutien adaptées. En Wallonie, le soutien à des projets de recherche et des projets pilotes correspond à ces exigences. De son côté, le régime des certificats verts wallons y répond également notamment par l'application d'un taux d'octroi différencié par installation, d'un prix minimum garanti et par le coefficient multiplicateur.

- certaines filières ont été "favorisées" transitoirement car elles représentent des avantages ou des perspectives que le Gouvernement a voulu soutenir : les installations photovoltaïques de faible puissance (coefficient multiplicateur pour l'octroi des certificats verts) ;
- certaines filières ont été "pénalisées" pour éviter les effets d'aubaine : les facteurs "q" et le facteur "k" respectivement pour les installations historiques et pour les filières plus rentables (des actualisations ont été proposées dans le CD-10k09-CWaPE-306 du 10 novembre 2010 relative « à des ajustements à opérer en vue d'actualiser certaines valeurs liées à la promotion de l'électricité produite au moyen de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération »).

Le marché des certificats verts fonctionne donc aujourd'hui sur base d'un octroi de certificats verts par MWh électriques produit, qui est pondéré par un coefficient environnemental et un coefficient économique :

$$K = k_{CO_2} \times k_{ECO} \quad [CV/MWh]$$

(k = taux d'octroi de certificats verts)

Le coefficient économique conjugue ses effets à celui basé sur la performance environnementale de la production. Il introduit une discrimination voulue entre les filières, mais ne perturbe pas le marché des certificats verts.

2.5.2 Avis de la CWaPE

La CWaPE constate que le système mis en place a permis jusqu'à présent d'atteindre spontanément l'équilibre entre l'offre et la demande de certificats verts, malgré certaines inquiétudes qui se sont exprimées depuis le début mais qui ne se sont pas concrétisées.

Le mécanisme des certificats verts donne au Gouvernement les instruments pour fixer les objectifs en termes d'électricité verte en tenant compte du potentiel d'énergie renouvelable disponible :

- les quotas décidés par le Gouvernement wallon doivent permettre de remplir les objectifs en termes d'électricité d'origine renouvelable et de cogénération qu'il a fixés ;

- les objectifs fixés par le Gouvernement wallon doivent être compatibles avec le potentiel technique et économique identifié sur le territoire wallon. Si les objectifs étaient supérieurs au potentiel technique, il n’y aurait pas d’autre choix que de rechercher du potentiel supplémentaire hors Wallonie. Si les objectifs fixés étaient compatibles avec le potentiel technique mais ne pouvaient pas être atteints (potentiel économique) avec les instruments de soutien existants, il conviendrait de mobiliser des moyens économiques supplémentaires.

Dans son avis CD-11d26-CWaPE-325⁶, la CWaPE « estime que les objectifs et trajectoires proposées dans le projet d’arrêté en matière de production d’électricité verte sont réalistes. Ceux-ci correspondent globalement aux objectifs fixés par le Gouvernement wallon, à savoir tendre vers 11 TWh d’électricité verte à l’horizon 2020. Ces objectifs sont compatibles avec l’objectif national de 13% tel que fixé par la directive 2009/28/CE. Les quotas proposés devraient en principe permettre d’approcher les objectifs régionaux annoncés ».

La CWaPE est donc d’avis que le marché peut tendre par lui-même vers son équilibre, pour autant que le prix du certificat vert puisse varier suffisamment⁷ pour atteindre, soit un niveau plus élevé lorsque le niveau antérieur ne permet pas de développer suffisamment de projets finançables par les banques, soit un niveau moins élevé lorsque trop de projets rentables sont concrétisés, compte tenu notamment du prix de l’électricité et du prix du certificat vert. Si les projets se multiplient plus vite que prévu, le prix du certificat vert pourra baisser. Si les projets se développent à un rythme plus lent, une tension sur le prix du certificat vert apparaîtra, qui permettra à des projets moins rentables de se concrétiser afin d’atteindre l’objectif de quota. La durée de vie du certificat vert (5 ans) est compatible avec la durée nécessaire pour développer des projets et il n’y a donc pas lieu de craindre des tensions conjoncturelles sur les prix.

⁶ Avis CD-11d26-CWaPE-325 du 20 avril 2011 concernant « le projet d’arrêté modificatif de l’AGW du 30 novembre 2006 relatif à la promotion de l’électricité produite au moyen de sources d’énergie renouvelables ou de cogénération visant à fixer les quotas de certificats verts post-2012 »

⁷ L’avis CD-11f20-CWaPE-329 du 23 juin 2011 concernant « des mesures à prendre pour lutter contre la spéculation sur le marché des certificats verts » (p. 2) montre que l’évolution du prix du certificat vert traduit notamment la recherche d’un équilibre entre l’offre et la demande de certificats verts.

Toutefois, si des contraintes trop fortes étaient mises sur le prix du certificat vert, le marché ne pourrait pas atteindre l'équilibre. C'est pourquoi la CWaPE a recommandé dans sa proposition CD-11e09-CWaPE-326 concernant « l'introduction d'un lien entre prix des certificats verts et prix de l'électricité » de lever certaines contraintes sur le prix maximum et minimum des certificats verts : « *La CWaPE est d'avis que le prix de l'électricité forward est en mesure d'influencer le prix du certificat vert mais qu'aucune liaison automatique ne doit être instaurée. Au contraire, c'est en supprimant toute référence à un prix maximum et minimum du certificat vert que ce prix s'alignera le plus spontanément sur la valeur du marché ...* »

* *
 *
 *