



AVIS A. 1030

**CONCERNANT L'AVANT-PROJET D'ARRETE  
MODIFICATIF DE L'ARRETE DU GOUVERNEMENT  
WALLON DU 30 NOVEMBRE 2006 RELATIF A LA  
PROMOTION DE L'ELECTRICITE PRODUITE  
AU MOYEN DE SOURCES D'ENERGIE RENOUVELABLE  
OU DE COGENERATION, VISANT LA FIXATION DES  
QUOTAS DE CERTIFICATS VERTS A PARTIR DU  
1<sup>er</sup> JANVIER 2013**

Adopté par le Bureau le 28 mars 2011

## **1. Saisine**

Le 28 février 2011, le Ministre du Développement durable et de la Fonction publique en charge de l'Énergie, du Logement et de la Recherche Jean-Marc Nollet a sollicité l'avis du Conseil sur l'avant-projet d'arrêté modificatif 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, visant la fixation des quotas de certificats verts à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Le 10 mars, Monsieur Jehan Decrop, du Cabinet du Ministre Nollet, est venu présenter le projet devant la commission Énergie du Conseil.

## **2. Exposé du dossier**

La maîtrise de la consommation énergétique et l'augmentation de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables sont des éléments importants du paquet Énergie-Climat adopté par l'Union européenne en décembre 2008.

Dans ce contexte, l'objectif du Gouvernement wallon est de tendre à 20% de la consommation finale d'énergie par des sources renouvelables en 2020. La réalisation de cet objectif sera basée sur la contribution des éléments suivants : électricité de source renouvelable produite en Wallonie, chaleur de source renouvelable produite en Wallonie, part de l'énergie renouvelable dans le transport en Wallonie et part de l'éolien offshore attribuée à la Wallonie.

Le présent arrêté vise une production de 8000 GWh d'électricité renouvelable produits en Wallonie, soit 26,7 % de la consommation d'électricité estimée à 30 TWh à l'horizon 2020 par la CWaPE.

Le Gouvernement wallon s'accorde sur une cible à l'horizon 2020 correspondant à un quota de certificats verts s'élevant à 37,9% produits sur sol wallon, avec la trajectoire suivante :

	Quota
2013	19,4%
2014	23,1%
2015	26,7%
2016	30,4%
2020	37,9%

Pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 31 décembre 2019, des quotas annuels seront fixés au plus tard en 2014 sur la base d'une évaluation réalisée préalablement par la CWaPE. Cette évaluation portera sur l'adéquation des quotas annuels fixés pour les années 2012 à 2016 à l'objectif de 20% d'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie en 2020 compte tenu de l'évolution du développement des filières de production d'énergie renouvelable ainsi que du contexte européen et belge en matière d'objectifs d'énergies renouvelables et de cogénération de qualité, de l'évolution du contexte socio-économique et des prix de l'énergie pour toutes les catégories de consommateurs dont les clients résidentiels.

Le GW annonce également une adaptation du mécanisme des certificats verts afin de renforcer sa pertinence et son acceptabilité sociétale, en particulier en mettant en place des mécanismes permettant de diminuer l'impact des certificats verts dans la facture des consommateurs.

Dans cette optique, le Gouvernement wallon adaptera pour le 30 juin 2011 le mécanisme des certificats verts. Des balises relatives à la limitation du coût des certificats verts sont déjà fixées dans cet avant-projet. On peut citer :

- le choix d'un scénario URE de consommation finale d'énergie ;
- un lien introduit entre prix du certificat vert et prix de l'électricité ;
- la possibilité pour les gros consommateurs de remettre directement leur part du quota de CV à la CWaPE ;
- l'actualisation du cadre de référence éolien ;
- la fixation du montant global des exonérations à 20% du quota nominal pour les entreprises grosses consommatrices d'électricité en accord de branche, les plus petites entreprises électro-intensives et les clients protégés.

### 3. Avis

#### *Préambule*

Le développement des énergies renouvelables est un élément essentiel de la transition socio-économique soutenue par l'Europe.

Il contribuera à :

- lutter contre les changements climatiques ;
- assurer l'indépendance énergétique et renforcer la sécurité d'approvisionnement ;
- stimuler le développement économique et créer des emplois dans de nouvelles filières.

Pour le Conseil, il est essentiel que la Wallonie s'inscrive dans cette dynamique en soutenant le développement régional de ces énergies et en favorisant les investissements relatifs à leur production.

Le Conseil souscrit à l'objectif général de promotion des énergies renouvelables. Toutefois, il s'interroge sur les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs annoncés par le Gouvernement ainsi que sur leurs impacts sociaux et économiques.

#### A. Des objectifs wallons ambitieux

Dans la DPR, le Gouvernement wallon entend « *tendre à l'horizon 2020 à 20% de la consommation finale d'énergie par des sources renouvelables* ». Il y est prévu que la fixation des nouveaux quotas pour la période 2010-2020 soit calculée sur base des recommandations de la CWaPE et « *visera à atteindre au minimum 8000 GWh d'électricité d'origine renouvelable en 2020* »<sup>1</sup>.

Cet objectif de 20 % va au-delà de celui fixé à la Belgique par l'Union Européenne dans le cadre du Paquet Energie-Climat, à savoir 13% d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie.

Le Conseil constate que le projet soumis à consultation reprend les objectifs de la DPR, mais en précisant que les 8000 GWh d'électricité renouvelable devront être produits en Wallonie.

La note au Gouvernement spécifie que l'off-shore interviendra dans la réalisation de l'objectif de 20 %. Le Conseil souligne que la part wallonne de ce potentiel éolien, qui devrait s'élever à 2600 GWh, peut constituer une contribution importante à l'objectif de production d'électricité renouvelable.

Le Gouvernement se fixe donc un objectif doublement ambitieux. D'une part, il fixe à 20 % un objectif que l'Europe fixe à 13 % pour la Belgique, et d'autre part, il se fixe un

---

<sup>1</sup> DPR, Chapitre ÉNERGIE : CONSOMMER MOINS ET DEVELOPPER LES ENERGIES RENUVELABLES DANS UN MARCHÉ TRANSPARENT ET ACCESSIBLE À TOUS, point 4. Soutenir les énergies renouvelables de manière cohérente

objectif de 8000 Gwh produits en Wallonie, sans prise en compte de l'off-shore (2600 GWh sur 8000 GWh), en contradiction avec les propositions de la CWaPE.

Le Conseil s'interroge sur les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs ainsi que sur leurs impacts sociaux et économiques. En effet, ni la note au Gouvernement ni l'exposé des motifs ne détaillent la fixation de l'objectif au regard du potentiel technico-économique wallon (URE et potentiel renouvelable endogène), alors que la DPR prévoit l'évaluation des mesures importantes en matière d'énergie au regard de leur impact sur la facture des consommateurs et la compétitivité des entreprises.

Pour le Conseil, les certificats verts doivent être utilisés pour atteindre l'objectif de 13% fixé par l'Europe. Pour aller au-delà de cet objectif et atteindre l'objectif de 20% défini par le Gouvernement wallon, le Conseil estime qu'il serait judicieux d'envisager d'autres mécanismes de soutien aux énergies renouvelables, et ce afin de ne pas reporter tous les efforts sur les consommateurs.

## B. Une absence de vision globale et cohérente de la politique énergétique régionale

Le Conseil est conscient de la nécessité de lever les incertitudes pesant sur le développement des énergies renouvelables en Wallonie, qui proviennent notamment de l'absence de définition de quotas de certificats verts pour la période post 2012. Toutefois, il estime qu'un certain nombre de préalables indispensables à la définition d'une politique énergétique globale n'ont pas été définis.

### B.1. Une incertitude sur la répartition de l'objectif assigné à la Belgique en matière d'énergies renouvelables

L'objectif des 13% attribué à la Belgique dans le cadre du paquet Energie-Climat doit encore faire l'objet d'une répartition entre les trois Régions du pays. Dans le contexte politique fédéral actuel, il semble difficile d'obtenir une décision sur cette question à brève échéance.

Le Conseil estime que l'objectif wallon ne doit pas inciter les autres Régions à faire moins que les 13% demandés par l'Europe, et par là même faire reporter la majorité des coûts sur la Wallonie. Il plaide donc pour que le Gouvernement wallon soit attentif à ce que l'ensemble des Régions adoptent une attitude volontariste en matière de développement des énergies renouvelables.

### B.2. Une incertitude quant au scénario utilisé (perspective de consommation en 2020)

Pour le Conseil, le développement des énergies renouvelables doit être accompagné d'une politique ambitieuse en matière d'efficacité énergétique et d'utilisation rationnelle de l'énergie. Seule la conjugaison de ces deux politiques permettra à la Wallonie d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés. Pour le Conseil, il est indispensable que la politique énergétique régionale s'appuie sur deux axes : la réduction de la consommation d'énergie (via l'amélioration de l'efficacité énergétique, les changements de comportement, l'innovation technologique,...) et la production d'énergies renouvelables.

A cet égard, le Conseil relève que, selon la note au Gouvernement, l'objectif de 20% en 2020 s'inscrit dans un scénario URE. Néanmoins, le Gouvernement n'a pas clairement défini un tel scénario en termes de consommation d'énergie. En effet, on évoque une consommation finale qui oscille entre 125 TWh selon un scénario URE et 147 TWh selon les prévisions du PMDE<sup>2</sup>, également utilisées par la CWaPE.

---

<sup>2</sup> Plan pour une maîtrise durable de l'énergie

Le Conseil regrette vivement que le scénario utilisé pour définir les objectifs ne soit pas clairement chiffré dans la note au Gouvernement. Il demande que cet exercice soit réalisé dans les meilleurs délais.

### B.3. Un absence d'évaluation du système actuel des certificats verts

Le Conseil déplore fortement que le mécanisme des certificats verts n'ait pas fait l'objet d'une évaluation approfondie avant la définition des nouveaux quotas.

La note au Gouvernement annonce que « *le mécanisme des certificats verts sera adapté afin de renforcer sa pertinence et son acceptabilité sociétale, en particulier en mettant en place des mécanismes permettant de diminuer l'impact des certificats verts dans la facture des consommateurs* ». Cette adaptation est annoncée pour juin 2011.

La note au Gouvernement parle de concomitance entre les deux projets étant donné que la dernière lecture de cet arrêté sera concomitante à l'adoption en première lecture de l'arrêté adaptant le mécanisme des certificats verts.

Le Conseil estime que l'on ne peut parler dans ce cas de concomitance.

Pour le Conseil, l'évaluation et l'adaptation de ce mécanisme devrait être réalisée préalablement à la définition de nouveaux quotas. En effet, en optimisant le système, il est probable qu'il faudra moins de certificats verts pour produire la même quantité d'électricité renouvelable (comme annoncé lors de la présentation des études aux stakeholders en novembre 2010).

### B.4. Même objectif atteignable avec moins de certificats verts ?

Plusieurs travaux préparatoires ont été menés en vue de définir les nouveaux quotas : proposition de la CWaPE visant à fixer des nouveaux quotas de certificats verts, établissement de six scénarios de développement des filières d'énergies renouvelables (bureau de consultance CapGemini), réalisation de simulations sur base de ces scénarios afin d'évaluer l'évolution des CV de 2010 à 2020 (ICEDD). Les quotas et la trajectoire proposés sont annoncés comme étant établis sur base de ces travaux. Or, il apparaît sur les simulations réalisées par l'ICEDD sur base des scénarios de CapGemini<sup>3</sup> que l'on peut réaliser l'objectif avec une quantité de CV nettement inférieure (voire diminuée de moitié), et cela quel que soit le scénario envisagé.

Le Conseil regrette de ne pas avoir reçu les études précitées et souhaiterait pouvoir en disposer. Il souhaiterait également avoir des précisions sur le scénario et les objectifs sous-tendant le projet soumis à consultation.

Le Conseil souligne qu'étant donné l'ambition des objectifs poursuivis, il est primordial que le système proposé présente le meilleur rapport coût-efficacité énergétique, conformément aux engagements de la DPR. Or, sur base des indications fournies par les études précitées, le Conseil estime que le projet proposé ne remplit pas cette condition.

### B.5. Biomasse : conflit matière/énergie

La note au Gouvernement annonce l'élaboration d'une stratégie relative à la biomasse-énergie pour l'automne prochain. Cette stratégie devrait viser à mobiliser

---

<sup>3</sup> Contribution optimale de l'électricité verte par rapport aux autres vecteurs et filières vertes, Capgemini Consulting

les ressources régionales en étant attentif aux filières de valorisation matière existantes, et à veiller à ce que le recours à la biomasse importée puisse être compatible avec les engagements internationaux de la Région notamment en matière de biodiversité.

Le Conseil souligne qu'actuellement les diverses utilisations de la biomasse font apparaître une concurrence entre les différentes filières. La biomasse étant une ressource renouvelable limitée, il est indispensable pour le Conseil d'en privilégier une utilisation efficace du point de vue économique, social et environnemental. Le Conseil demande que ce principe sous-tende la future stratégie et constitue dès à présent une balise supplémentaire pour le système des certificats verts. C'est pourquoi il estime que la stratégie biomasse devrait également être établie préalablement à la fixation des quotas de certificats verts.

En conclusion, le Conseil estime que la politique énergétique développée actuellement manque d'une vision globale et de cohérence.

### C. L'augmentation du prix de l'électricité

Ces dernières années, une augmentation importante des prix de l'énergie et de l'électricité a été constatée. Cette augmentation est liée à plusieurs facteurs, notamment l'augmentation du prix des combustibles fossiles et les effets indirects de la libéralisation du marché de l'électricité. Les mécanismes de soutien fédéraux et régionaux aux énergies renouvelables participent également à l'augmentation du prix de l'électricité, tout en sachant que le développement de ces énergies est essentiel pour assurer la transition énergétique et économique, stimuler le développement économique et créer des emplois dans de nouvelles filières et renforcer à terme la compétitivité des entreprises wallonnes.

Dès à présent, la maîtrise du coût énergétique est plus que jamais un facteur clé de la compétitivité des entreprises. La hausse constante des prix de l'énergie handicape leurs performances économiques et à terme constitue une menace pour le maintien de l'activité économique et donc de l'emploi. Pour le Conseil, il est donc essentiel de mettre tout en œuvre pour parvenir à maîtriser cette hausse et ainsi préserver la compétitivité des entreprises wallonnes. A nouveau, dans ce contexte, le Conseil rappelle la nécessité de mettre en place un système axé sur le meilleur rapport coût-efficacité.

Cette augmentation conduit également à ce que l'énergie constitue une part croissante du budget des ménages, particulièrement chez les ménages précarisés. Or ceux-ci dépensent, pour leur facture énergétique, une part relative plus importante de leurs revenus que les ménages à revenus moyens ou supérieurs. Ils sont donc particulièrement touchés par ces augmentations, et ce d'autant plus qu'ils disposent de peu de moyens pour investir dans des équipements économes en énergie. Le Conseil estime que l'augmentation du volume de certificats verts doit impérativement s'inscrire dans une politique visant à protéger les ménages à bas revenus et à les aider à réaliser ou à bénéficier d'investissements en termes d'économies d'énergie. Il souhaiterait avoir des informations complémentaires sur les actions envisagées principalement par rapport aux ménages à bas revenus, et notamment l'ouverture des exonérations aux clients protégés.

Compte tenu des éléments ci-dessus, le Conseil souligne la nécessité de limiter l'impact financier de ce mécanisme sur l'ensemble des consommateurs. Le Conseil estime que ce mécanisme doit garantir un retour sur investissements reflétant les coûts réels en évitant les effets d'aubaine.

Pour le Conseil, ces préoccupations doivent être au centre de l'optimisation du système annoncée par le Gouvernement.

#### D. Remarques sur les balises proposées dans la note au Gouvernement

##### *Balise 2) Utilisation d'un scénario URE*

Le Conseil rappelle son regret d'une absence de définition d'un scénario URE à l'horizon 2020 fixant la consommation finale d'énergie attendue pour 2020.

##### *Balise 3) Equilibre entre l'offre et la demande de certificats verts*

Le Conseil estime que le Gouvernement doit être particulièrement attentif à prévenir tout nouveau déséquilibre du marché des certificats verts. Le Conseil souhaiterait que le dispositif se voie complété par un mécanisme visant à éviter tout nouveau déséquilibre du marché. Il demande qu'une réflexion en ce sens soit menée rapidement (p.ex. instauration d'un appel d'offre par filière, instauration de files d'attente, « premier arrivé, premier servi »...).

Point a) La note au Gouvernement propose la suppression du rôle d'intermédiaire joué par le fournisseur pour les industriels. Les industriels qui le souhaitent pourront directement utiliser leurs certificats verts et les remettre à la CWaPE pour couvrir leur quota de manière à éviter la marge prise par les fournisseurs lors des transactions.

Le Conseil signale qu'il conviendra d'être attentif à ne pas mettre en place des procédures administratives lourdes qui conduiraient à réserver cette possibilité uniquement aux grandes entreprises. Or, le Conseil souligne que certaines entreprises peuvent déjà actuellement remettre directement leurs certificats verts à leur fournisseur (si cela est prévu contractuellement, p.ex : cercle d'achat d'énergie).

Point b) La note au Gouvernement stipule que le Gouvernement reverra les prix minimum garantis et le niveau de l'amende lors de la révision triennale des facteurs 'k'.

Le Conseil constate que l'offre est supérieure à la demande sur le marché des certificats verts. Dans le cadre d'un marché que l'on peut aujourd'hui considérer comme mûr, le Conseil estime qu'une diminution du montant de l'amende se justifierait pour réajuster le prix des certificats verts à la baisse.

Point c) La note au Gouvernement prévoit la vérification de l'adéquation du soutien accordé à l'ensemble des filières par rapport aux taux de rentabilité de référence raisonnables. Les révisions des facteurs 'k' et du coefficient multiplicateur seront élaborées de manière à garantir un essor diversifié de la production d'électricité verte tout en évitant les effets d'aubaine.

Le Conseil estime que cette vérification est positive mais qu'elle ne doit pas être limitée aux facteurs k et au coefficient multiplicateur.

##### *Balise 4) Sécurisation de l'objectif éolien au moindre coût*

Le Conseil prend acte de la volonté d'actualiser le cadre éolien, ce qui devrait favoriser une implantation rationnelle des éoliennes et accélérer les procédures d'octroi des permis.

Toutefois, le Conseil constate que cette question de sécurisation se pose également pour d'autres filières de production d'énergie renouvelable (p. ex. la biométhanisation). Il estime donc que le Gouvernement doit également se pencher sur les mesures à mettre en œuvre pour permettre un développement optimal des autres filières et sur leur inscription dans un cadre global cohérent.

#### *Balise 6) Maximiser la création de valeur ajoutée et d'emploi en Wallonie*

Le Conseil adhère pleinement à l'objectif de prendre en compte le développement des filières wallonnes d'électricité verte afin de maximiser la création de valeur ajoutée et d'emploi en Wallonie. Au vu de l'importance des montants en jeu (de l'ordre de 5 milliards € en cumulant la valeur des certificats verts d'ici 2020), le Conseil estime que le Gouvernement se doit de mettre en place une politique d'encadrement visant à maximiser la création de valeur ajoutée et d'emploi, et de mobiliser et orienter les outils et acteurs wallons dans cette logique (notamment via un appel à projets dédié aux énergies renouvelables dans le cadre du 6<sup>ème</sup> pôle de compétitivité).

#### *Balise 7) Exonérations prévues*

Les exonérations sont fixées à 20% du quota nominal. Elles sont destinées aux entreprises grosses consommatrices d'électricité en accord de branche, aux plus petites entreprises électro-intensives et aux clients protégés.

Le Conseil relève que cette enveloppe de 20% a été estimée sur base des consommations et de l'application des exonérations en 2009. Or, il rappelle que la consommation énergétique de 2009 avait fortement diminué suite à la crise économique. Il souligne dès lors que cette année n'est pas représentative.

Le Conseil estime que l'enveloppe doit être calculée au niveau des quotas de l'année envisagée. Si le Gouvernement souhaite maintenir les règles d'exonération actuelles en 2020, l'enveloppe devrait être adaptée en conséquence.

Par ailleurs, le Conseil estime que toute entreprise en accord de branche, et pas uniquement les grosses consommatrices d'électricité, doit pouvoir bénéficier d'exonérations qui seront définies en fonction de ses caractéristiques énergétiques.

#### *Balise 8) Neutralité budgétaire pour les pouvoirs locaux*

Le Conseil s'interroge sur le coût de cette mesure et sur son impact sur le budget de la Région wallonne.

#### *Balise 9) Encourager et faciliter la production d'électricité verte auprès des entreprises*

Le Conseil soutient cette proposition. Il considère que cette intention très générale doit concrètement s'accompagner de la mise en place ou de l'adaptation de mesures et de la levée de certains obstacles actuels (par exemple, les obstacles à l'installation d'éoliennes isolées pour alimenter une entreprise).

#### *Balise 10) Exonérations des auto-producteurs*

Le Conseil considère que le système actuel d'exonération des auto-producteurs doit être maintenu. Il estime en effet qu'une remise en cause de cette exonération serait contradictoire avec la balise 9 qui vise à encourager et faciliter la production d'électricité verte auprès des entreprises.

### E. Articulation avec le système ETS post 2012

La Directive 2009/29/CE relative au système d'Emission trading pour la période post 2012 prévoit que les États membres déterminent l'usage qui est fait du produit de la mise aux enchères des quotas. Elle détermine également qu'un pourcentage minimal de 50 % des recettes tirées de cette mise aux enchères sera utilisé à diverses fins dont le développement des énergies renouvelables.



Le Conseil souhaiterait que l'utilisation de ces moyens fasse l'objet d'une réflexion au sein du Gouvernement wallon de manière à décider de leur affectation, notamment pour le développement des énergies renouvelables.

### **Conclusions**

**Le Conseil souscrit pleinement à l'objectif de développement des énergies renouvelables. En effet, elles contribuent à diminuer les émissions de gaz à effet de serre, à garantir l'indépendance et l'approvisionnement énergétiques tout en offrant de nouvelles opportunités en matière de développement économique et social.**

**La stratégie wallonne devrait toutefois s'inscrire dans le cadre d'une politique énergétique globale et cohérente qui pour le Conseil reste à définir.**

**Pour le Conseil, la proposition de nouveaux quotas de certificats verts devrait pouvoir s'appuyer sur une politique préalablement définie en matière d'efficacité énergétique et d'URE. De même, elle devrait être fondée sur une évaluation du système actuel des certificats verts et présenter une évaluation socio-économique des impacts attendus.**

**Pour le Conseil, il est primordial de promouvoir le développement des énergies renouvelables en favorisant des mécanismes présentant le meilleur rapport coût-efficacité. La politique wallonne en matière d'énergies renouvelables doit s'inscrire dans une politique favorisant la création d'emplois et d'activités économiques en Wallonie.**