

La réforme du système des certificats verts

1 RAPPEL DU CONTEXTE

Les certificats verts (CV) sont un mécanisme de soutien à la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables et à la cogénération de qualité (électricité verte) mis en place en Région wallonne depuis le 1^{er} janvier 2003.

Au niveau de la Wallonie, l'objectif est d'atteindre une production de 8 TWh (térawatt-heure - 10¹² Wh) d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, soit un peu plus de 25 % de la consommation finale d'électricité estimée pour 2020.

Les CV sont octroyés chaque année par la CWaPE (Commission Wallonne pour l'Energie, régulateur wallon des marchés du gaz et de l'électricité) à chaque producteur d'électricité verte, proportionnellement à la quantité d'électricité produite.

Parallèlement, les fournisseurs sont tenus de racheter un quota croissant de CV aux producteurs d'énergie renouvelable en vue d'atteindre les objectifs régionaux en matière d'énergie verte. Le niveau des quotas a été revu à la hausse en 2012 pour prendre en compte l'évolution du marché. Les fournisseurs répercutent la charge du rachat des CV sur les prix facturés aux consommateurs via le poste « contribution à l'énergie verte ».

Le prix des CV varie entre 65 euros et 100 euros, 65 euros étant le prix minimum de rachat obligatoire par Elia (gestionnaire du réseau haute tension d'électricité en Belgique) et 100 euros étant l'amende imposée aux fournisseurs qui ne remplissent pas leurs obligations en matière de rachat de CV.

En 2011, le nombre de CV sur le marché a explosé pour les installations solaires photovoltaïques de moins de 10 kW (filière « Solwatt ») en raison d'une augmentation du nombre d'installations, créant ainsi une « bulle ». Les raisons de cet engouement de la part des ménages sont les suivantes :

- l'anticipation par les ménages de la suppression de la réduction d'impôt fédérale pour les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie, à partir de janvier 2012 ;
- le prix des installations a également chuté plus vite que prévu, notamment du fait de l'importation de panneaux chinois moins chers.

Le déséquilibre entre l'offre (CV détenus par les ménages) et la demande (obligation de rachat de CV par les fournisseurs) a fait chuter les prix. Compte tenu de l'excès de CV sur le marché par rapport à l'obligation de rachat par les fournisseurs, Elia a dû faire face à un afflux de CV qu'il a l'obligation de rembourser au prix minimum de 65 euros.

De son côté, confronté à l'impact financier lié à l'obligation de rachat de CV, Elia a augmenté ses tarifs une première fois fin octobre 2012 et une seconde fois au 1^{er} janvier 2013. La part des certificats verts dans la facture du transport est ainsi passée de 1 euro à 13,8 euros par MWh.

La répercussion du 1^{er} janvier 2013 a mis le feu aux poudres :

- cette augmentation a touché de plein fouet les entreprises grosses consommatrices d'énergie (en accords de branche et électro-intensives) qui sont exonérées en partie de la « contribution à l'électricité verte » liée aux CV mais pas de l'augmentation des tarifs de transport ;
- il est apparu que grâce au système « Solwatt », certains ménages ont bénéficié de taux de rendement totalement excessifs (de 20 à 30 %) sur leur investissement photovoltaïque alors que le coût du développement des énergies vertes permettant de financer de tels rendements est reporté sur l'ensemble des ménages, y compris ceux qui n'ont pas les moyens d'installer des panneaux ou sont locataires ;
- il ressort également que le coût du développement des énergies vertes, et en particulier de l'énergie solaire dans la configuration du système des CV en vigueur, était par conséquent disproportionné. Selon la CWaPE, la facture cumulée des CV d'ici 2027 est estimée à 2,5 milliards d'euros, à charge des consommateurs.

A titre indicatif, pour un ménage moyen, le poste « contribution à l'électricité verte » s'élève à un montant compris entre 50 et 70 euros par an, qui atteint 110 euros par an si on y ajoute l'augmentation des tarifs pratiqués par Elia.

2 OBJECTIFS DE LA RÉFORME

Sur base du rapport annuel 2011 de la CWaPE sur l'évolution du marché des CV publié début 2013 et compte tenu des disfonctionnements pointés ci-dessus, le Gouvernement wallon s'est attaché, dans l'urgence, à une réforme du système avec les objectifs suivants :

- ramener la facture des CV de 2,5 milliards d'euros à 1,5 milliards d'euros ;
- éviter la spéculation, tout en garantissant un retour sur investissement raisonnable aux ménages qui investissent (et ont investi) dans l'installation de panneaux photovoltaïques ;
- introduire une plus grande justice sociale dans le système ;
- alléger la charge du coût de l'énergie pour les entreprises en période de crise économique et dans le contexte actuel de fermetures de sites de production.

3 CATÉGORIES DE CONSOMMATEURS VISÉS PAR LA RÉFORME

3.1 Les ménages et personnes morales qui installent des panneaux photovoltaïques

La réforme du mécanisme des CV concerne les installations photovoltaïques d'une puissance inférieure ou égale à 10 kW.

Les modalités sont différentes selon que l'investissement a été réalisé avant le 31 mars 2013 ou après l'adoption du décret wallon relatif au nouveau mécanisme de soutien garanti (SSG ou « Quali watt »).

Entre le 31 mars 2013 et l'adoption du décret (qui devrait intervenir vers le mois de juillet), un régime transitoire s'applique.

3.2 Les tiers-investisseurs

Les tiers-investisseurs sont les sociétés qui réalisent des installations de panneaux photovoltaïques pour le compte des particuliers. Les tiers-investisseurs privés appartiennent à deux catégories :

- les premiers prennent en charge le risque lié à l'investissement. Ils ne font pas peser la charge de l'emprunt sur les particuliers. Le remboursement de l'emprunt et leur rémunération proviennent des recettes de la vente des CV liés à l'installation sur 10 ans. Les nouvelles mesures peuvent donc être problématiques pour eux, compte tenu de la diminution des avantages octroyés ;
- les seconds agissent selon le même principe mais le contrat d'emprunt est conclu directement entre le particulier et la banque. Dans ce cas, si le tiers-investisseur ne paie pas les mensualités, la banque se retourne sur le particulier. Le risque repose dans ce cas sur le ménage et l'enjeu est donc que les personnes concernées reprennent le contrôle de leurs CV pour pouvoir les valoriser au mieux.

3.3 Les entreprises

Les entreprises en accords de branche et les entreprises électro-intensives bénéficient d'exonérations de la contribution au développement de l'électricité verte. Par contre, à l'exception de quelques entreprises très grosses consommatrices raccordées directement au réseau haute et moyenne tension (> 70 000 V) et qui bénéficient de dérogations, elles n'échappent pas à la surcharge imposée par Elia au niveau des tarifs de transport et qui peut représenter des montants de l'ordre de 1 à 2 millions d'euros par an pour des entreprises.

4 MESURES ADOPTÉES PAR LE GOUVERNEMENT WALLON

4.1 Pour les ménages (et les personnes morales)

4.1.1 Gestion de l'ancien système « Solwatt » : installations avant le 31 mars 2013

Le dispositif « Solwatt », basé sur l'octroi de CV pour les installations d'une puissance inférieure ou égale à 10 kW, s'est terminé le 31 mars 2013. Seuls les ménages qui ont investi avant cette date (c'est-à-dire, qui ont payé au moins 20 % d'acompte au fournisseur de panneaux photovoltaïques) restent concernés :

- les ménages concernés recevront des certificats verts au prix minimum de 65 euros jusqu'au remboursement intégral de l'installation ;

- pour la suite, ils obtiennent la certitude d'un rendement de 7 %, qualifié d'acceptable par le Gouvernement.

La méthode de calcul de ce rendement n'a pas été arrêtée. Un cabinet d'avocats a été chargé par le Gouvernement de proposer une méthode de calcul qui évite les recours, notamment au niveau de la rétroactivité de la loi.

4.1.2 Nouveau mécanisme de Soutien Global Garanti (SGG ou « Quali watt »)

Les certificats verts seront remplacés par un mécanisme de Soutien Global Garanti (SSG ou « Quali watt »).

- Pour les installations d'une puissance supérieure à 5 kW et jusqu'à 10 kW, les ménages bénéficieront du compteur qui tourne à l'envers. Cela signifie que l'électricité produite par l'installation photovoltaïque et dépassant la consommation du ménage (par exemple, en période de fort ensoleillement ou en cas d'inoccupation du logement) est renvoyée sur le réseau qui sert d'espace de stockage.
En moyenne, les ménages ne consomment que 30 % de leur production directe, les autres 70 % allant sur le réseau. Par contre, ils prélèvent de l'électricité sur le réseau le matin et le soir, au moment des pics de consommation quand l'ensoleillement est moindre.
La consommation facturée correspond à l'électricité prélevée sur le réseau moins l'électricité injectée, soit sur une base forfaitaire correspondant à 70 % de la consommation réelle (puisqu'on estime que les ménages consomment directement 30 % de ce qu'ils produisent et injectent le reste sur le réseau), soit sur une base réelle à condition d'être équipé d'un double compteur qui enregistre les prélèvements et les injections.
- Pour les installations d'une puissance inférieure ou égale à 5 kW, les ménages bénéficieront du compteur qui tourne à l'envers et d'une aide complémentaire (aide à la production complémentaire).

Cette distinction en fonction de la puissance des installations a pour but d'éviter le placement de panneaux dans un but spéculatif (puisque plus on avait de panneaux, plus on avait de CV) et d'éviter les adaptations lourdes au niveau du réseau que les installations plus grandes engendrent. On favorise ainsi les installations qui correspondent à la consommation du ménage.

Le SGG sera variable en fonction des revenus mais il visera à chaque fois à assurer le remboursement de l'installation, puis un rendement garanti sur vingt ans.

Trois catégories sont établies : revenus précaires (20 % des ménages), revenus moyens et modestes (50 % des ménages) et revenus supérieurs (30 % des ménages). L'objectif est d'aider les ménages qui en ont le plus besoin :

- revenus précaires : le retour sur investissement se fera sur 7 ans et le taux de rentabilité global garanti sur 20 ans sera de 7 % ;
- revenus moyens et modestes : le retour sur investissement se fera sur 8 ans et le taux de rentabilité sur 20 ans sera de 5 % ;
- revenus supérieurs (et personnes morales) : le retour sur investissement se fera sur 9 ans et le taux de rentabilité sur 20 ans sera de 4 %.

Une fois le retour sur investissement réalisé, le bénéfice du compteur qui tourne à l'envers ne portera plus que sur la molécule (électricité proprement dite) ou « commodity » mais les ménages paieront entièrement la partie réglementée de la facture.

Le SGG sera géré par les gestionnaires de réseau de distribution (GRD) qui serviront de guichets uniques (c'est déjà aux GRD que s'adressent les ménages pour faire raccorder leurs installations). La CWaPE va définir tous les 6 mois le niveau de soutien de manière à garantir les retours sur investissement et les taux de rentabilité globaux garantis prévus.

Mesures complémentaires

a. Société publique de tiers-investisseur

Pour les ménages à revenus précaires et modestes, voire moyens, le Gouvernement wallon envisage d'instaurer un mécanisme de tiers-investisseur de type public (paiement des travaux et remboursement sur les gains réalisés). L'objectif est de permettre aux ménages concernés de recourir au photovoltaïque. Ce tiers-investisseur pourrait également réaliser des installations destinées à des collectivités.

b. Pour pouvoir bénéficier de l'aide à la production complémentaire, les installations d'une puissance inférieure ou égale à 5 kW devront respecter un certain nombre de conditions afin de favoriser les équipements de qualité, produits dans l'Union européenne parmi lesquelles :

- l'installateur devra être assuré contre le risque de défaillance du fabricant en cas de faillite, insolvabilité ou non-exécution des obligations pour une durée minimum de 10 ans ;
- la production d'un certificat de « Factory inspection ». Le Gouvernement wallon va rendre obligatoire la soumission des panneaux à des tests de qualité afin d'attester de leur conformité aux normes européennes de qualité et l'indication de leur origine ;
- l'installation par un entrepreneur labellisé. Pour être labellisé, l'installateur devra avoir suivi avec succès une formation certifiée auprès d'organismes tels que le FOREM ou l'IFAPME.

c. Tarifs d'injection ou d'utilisation du réseau

Les installations photovoltaïques existantes, comme les nouvelles installations, seraient soumises à des tarifs d'utilisation du réseau ou d'injection. L'objectif est de compenser le compteur qui tourne à l'envers et qui représente un coût pour les GRD. Le Gouvernement wallon attend une proposition des GRD concernant le tarif d'injection qui représente la participation des producteurs d'électricité photovoltaïque au coût du réseau.

4.1.3 Le dispositif transitoire

Ce dispositif s'applique aux ménages qui auront investi entre le 31 mars et l'adoption du nouveau décret « Quali watt ».

A titre transitoire, le taux d'octroi est fixé à un certificat vert et demi par MWh pendant dix ans pour les installations d'une puissance inférieure ou égale à 5 kW (soit une installation moyenne) et à un certificat vert par MWh pour les installations d'une puissance supérieur à 5 kW et jusqu'à 10 kW.

4.2 Pour les entreprises

Le Gouvernement wallon a décidé d'exonérer partiellement les entreprises de la surcharge Elia mais cette mesure doit encore être mise en œuvre. Cette surcharge ne sera pas répercutée sur les ménages mais sur les producteurs d'électricité photovoltaïque via les tarifs d'injection ou tarifs d'utilisation du réseau.

4.2.1 Éléments encore en discussion

- Les modalités de calcul du rendement de 7 % pour les installations avant le 31 mars 2013 doivent encore être définies. A priori, les primes régionales octroyées en 2007 et 2009 et les réductions d'impôt devraient être prises en compte pour éviter les recours juridiques pour effets rétroactifs. Le Gouvernement wallon a confié le dossier à un cabinet d'avocats. En revanche, les frais d'utilisation du réseau seraient déduits, ce qui n'est pas normal.
- De la même façon, les modalités de calcul du taux de rendement et du retour sur investissement du nouveau système SSG ne sont pas précisées.
- Le Gouvernement wallon attend une proposition des GRD sur les tarifs d'injection ou tarifs d'utilisation du réseau dont les montants et les modalités d'application restent inconnues.
- Quant aux formations que devra suivre l'installateur pour être labellisé, on n'en connaît pas le contenu, ni les modalités, ni si seul l'entrepreneur devra réussir la formation ou l'ensemble de son personnel.
- La consultation du CESW sur le nouveau système de SSG n'est pas prévue explicitement.
- Les modalités de versement de la SSG par le GRD ne sont pas connues : une fois par an, lors de l'installation ? Mais dans ce dernier cas, comment peut-on définir un nombre d'années pour le taux de rendement et le retour sur investissement ? Comment le ménage sera-t-il informé des variations des aides ? Selon quelles méthodes de calcul va-t-on calculer les rendements sur investissement et les taux de retour garantis ?
- De la même façon, le Gouvernement wallon ne précise pas comment a été défini le régime transitoire. Par conséquent, à quoi correspondront dans ce cas les rendements et les taux de retour garantis ?
- On ne connaît pas le public cible précis de la société publique de tiers-investisseur : ménages à revenus précaires, modestes ou moyens, ni comment sont définies ces catégories ?

5 ANALYSE ET PROPOSITIONS

La réforme du mécanisme des CV était une nécessité compte tenu du coût et des effets anti-redistributifs de l'ancien système.

Les rendements et taux de retour garantis sont encore beaucoup trop généreux pour les ménages qui installent des panneaux photovoltaïques :

- d'une part, le taux de retour ne devrait plus intervenir une fois l'installation amortie ;

- d'autre part, les aides publiques accordées pour l'installation des panneaux devraient être déduites des calculs de rendement et de retour garantis.

Par ailleurs, la définition des catégories de revenus (20 % de ménages à revenus précaires, 50 % de ménages à revenus moyens et modestes et 30 % de revenus supérieurs) ne correspond pas aux catégories utilisées dans le code du logement et l'Alliance Emploi-Environnement (AEE). Le nombre de ménages considérés comme précarisés au niveau du SSG ou « Quali watt » paraît, en effet, largement sous-estimé, sachant qu'ils représentent 40 % des ménages selon les niveaux de revenus de l'AEE.

Les mesures complémentaires relatives aux conditions imposées aux installateurs quant à la qualité des panneaux et à la formation des installateurs vont dans le bon sens. L'instauration de tarifs d'injection est également une mesure positive afin de faire contribuer d'une manière plus équitable les producteurs d'électricité verte à l'utilisation du réseau.

La modification des règles en cours de route est un signal négatif pour les investisseurs qui ont besoin d'un cadre réglementaire stable. Il ne s'agit pas ici des ménages dont les bénéfices liés à l'installation de panneaux photovoltaïques restent très élevés mais du développement des autres filières, en particulier, l'éolien et la biomasse.

Actuellement, certains fournisseurs répercutent le prix de rachat des CV au niveau du montant de l'amende sur la facture d'électricité, dans le poste « contribution à l'électricité verte ». Le fédéral a voté une loi pour obliger les fournisseurs à répercuter le juste prix et pas le niveau de l'amende, mais pas encore les arrêtés d'exécution. Il s'agit pourtant d'une mesure urgente dont le Gouvernement wallon nous avait déjà assuré lors de l'adaptation des quotas de CV en 2011.

Il est indispensable que la réforme du mécanisme des CV et l'ensemble des mesures complémentaires envisagées (tarifs d'injection, conditions à remplir pour pouvoir bénéficier des aides, modalités des aides) soient soumis à l'avis des acteurs socio-économiques, via le CESW.

Afin d'aller de contre-argumenter les positions des ménages ayant installé des panneaux photovoltaïques et se plaignant de l'inflexion des taux de rendement spéculatifs dont ils bénéficient, les syndicats pourraient lancer une contre-campagne afin d'objectiver le fait que ces ménages bénéficient toujours, avec le nouveau système envisagé, de rendements excessifs. Cette campagne permettrait également de rappeler que ces taux de rendement sont financés par la collectivité, notamment via les coûts de transport et de distribution.

