

Note de positionnement

Proposition de décret visant à la récupération d'éventuels surprofits réalisés par les producteurs d'électricité verte dans le contexte de la crise des prix de l'énergie

Décembre 2022

Contact : Fawaz Al Bitar, Directeur Général, falbitar@edora.be, 0496/12.22.31
Eric Monami, Conseiller Energie, emonami@edora.be, 0478/300.867

Contexte et problématisation

EDORA s'est toujours prononcée en faveur d'un mécanisme visant à éviter, autant que possible, tout surprofit dans le chef des producteurs d'énergie renouvelables. Ainsi, EDORA a accueilli favorablement la mise en place du « facteur rho » qui lie mécaniquement le niveau de soutien au prix de l'électricité et qui s'est avéré être un garde-fou efficace contre les surprofits au sein du secteur.

En réponse à la crise que nous connaissons, EDORA a pris acte de l'**avant-projet de Loi** visant à mettre partiellement en œuvre les articles 6 à 10 du règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 relatif aux interventions d'urgence en raison de la hausse des prix de l'énergie. Cet avant-projet prévoit un prélèvement de 100% sur le surplus de recettes au-delà d'un certain plafond.

En outre, une **proposition de décret** régional dont question dans ce document de positionnement prévoit un ajustement du soutien en certificats verts afin de diminuer l'offre de certificats verts sur le marché. La Région wallonne souhaite pouvoir ainsi récupérer les « CVs excédentaires » que certains producteurs n'auraient pas dû recevoir en 2022 en raison de l'évolution à la hausse du prix de vente de l'électricité.

Déjà consultée précédemment, **EDORA s'était étonnée d'un mécanisme régional venant ainsi se surimposer au mécanisme fédéral et au système du facteur rho qui semblent suffisants pour éviter les surprofits**. EDORA avait également mis l'accent sur le fait que les stratégies de vente sont, pour beaucoup, des stratégies à long terme, qu'il est important de prendre en compte que 2021 et 2022 sont des années peu venteuses, que les OPEX augmentent en flèche, ce qui se ressent particulièrement dans les filières biomasse (solide, liquide, biogaz) et que la décote augmente, en raison notamment de l'effet de cannibalisation.

EDORA avait ainsi conclu qu'il est impossible d'analyser les profits excédentaires sous un prisme uniquement de filière. Il est au contraire nécessaire, pour cela, de réaliser une analyse au cas par cas, en prenant les paramètres réels de chaque installation, de chaque parc, et en tenant également compte d'un business plan complet (y compris les années précédentes et futures).

- **Une mesure rétroactive qui met à mal la sécurité d'investissement**

EDORA estime que la mesure régionale proposée est manifestement rétroactive, puisqu'elle porte sur des CVs associés à une énergie produite sous l'empire du décret en cours, avant sa modification éventuelle par la proposition de décret en objet. Le fait que les CVs en question ne soient crédités que plus tard aux producteurs ne change rien au fait que le nombre de CVs qui leur est dû est définitivement fixé par la législation actuellement en vigueur.

Au-delà des questions de principe énoncées ci-avant, une telle mesure rétroactive pose un problème pratique au regard des contrats de vente de CVs précédemment conclus, en vertu desquels les porteurs de projet sont tenus de fournir un volume convenu, à échéance fixe, à peine d'encourir des pénalités contractuelles.

- **Une dose de complexité supplémentaire**

La méthodologie de soutien applicable en Wallonie est complexe et comporte déjà, avec le facteur Rho, un mécanisme d'ajustement permettant d'éviter tout dérapage structurel des niveaux de soutien suite à une évolution qui s'avèrerait trop favorable des prix de vente de l'électricité. Nonobstant la subsistance de ce précédent mécanisme d'ajustement et l'existence d'un projet de Loi fédéral introduisant un plafond sur les recettes issues du marché des producteurs d'électricité, la proposition de décret viendrait se superposer aux deux autres mécanismes, ajoutant **ainsi une couche de complexité supplémentaire** dans un dossier dont seuls quelques initiés maîtrisent encore toutes les subtilités.

Ainsi, le choix des valeurs de référence utilisées, pour déterminer la valeur de revente estimée ex-ante pour l'électricité générée par une installation et pour calculer l'ajustement à prévoir en fonction de sa valeur effective, devrait par exemple être clarifiée dans le projet de décret, tant il est vrai que suivre l'évolution des valeurs de référence est devenu un véritable casse-tête au fil des changements de méthodologie successifs.

- **Approche discriminatoire**

EDORA estime que l'approche visant explicitement un seul vecteur énergétique (le vecteur électrique) et certains sites (ayant un revenu supérieur ou égal à 1 millions € de CVs), tout en n'ayant pas de pendants dans d'autres régions du pays, conduit à une discrimination importante entre acteurs du secteur et à une distorsion du marché.

- **Non-respect du principe de proportionnalité.**

EDORA remet en question l'opportunité d'ajouter le mécanisme de récupération de CVs envisagé aux mesures d'ajustement déjà existantes ou décidées que sont le facteur Rho en Wallonie et la Loi fédérale introduisant un plafond sur les recettes issues du marché des producteurs d'électricité, eu égard aux difficultés d'ordres juridiques et économiques qu'il soulève, et ce, alors qu'une toute nouvelle méthodologie de soutien, intégrant en principe tous les paramètres de marché pertinents, est sur le point d'entrer en vigueur.

Le mécanisme régional ainsi mis en place n'aurait qu'une efficacité très minime de récupération des éventuels surprofits mais créerait, par sa complexité, son imprévisibilité et son caractère rétroactif et discriminatoire une détérioration tellement importante du climat d'investissement qu'elle aurait un effet global très négatif sur les perspectives de développement du secteur renouvelable wallon.

Le secteur de la transition énergétique vient d'être reconnu comme d'intérêt public supérieur par le règlement européen COM(2022) 591 final. Une mise à mal du développement de ce secteur, couplée à une efficacité fort contestable du mécanisme de récupération des « CV excédentaires » indique que la mise en place du mécanisme régional concerné s'inscrirait en contraction au principe de proportionnalité.

➔ **EDORA demande donc l'abandon pur et simple de la présente proposition de décret régional ou que, à titre subsidiaire, elle ne porte que sur les revenus futurs (à partir de 2023).**

Position d'EDORA quant au mécanisme même de récupération prévu dans le projet de décret

En plus des obstacles présentés ci-dessus, un éventuel mécanisme de récupération des sur-soutiens nous paraît impossible sans tenir compte des points suivants.

- **Nécessité d'évaluer la surrentabilité éventuelle sur l'ensemble de la durée de vie d'un projet**

Le mécanisme de récupération envisagé va radicalement à l'encontre de la philosophie générale du régime de soutien en vigueur depuis des années en Wallonie, lequel vise à garantir aux porteurs de projets un taux de rentabilité à long terme, tenant compte des risques inhérents à chaque filière. La rentabilité d'une unité de production est évidemment impossible à calculer sur une seule année alors que sa durée de vie s'étend sur 10, 15 ou 20 ans, voire davantage même pour les centrales hydrauliques et que le calcul du niveau de soutien a tenu compte de cette durée de vie. Dans la pratique, certains projets ou filières n'atteignent jamais la rentabilité recherchée, de telle sorte qu'un mécanisme de lissage asymétrique des résultats ne peut conduire qu'à une dégradation supplémentaire de leur rentabilité ou aggraver leur précarité économique. En effet, certains sites ont des rendements proches de zéro, voire négatifs, même avec les CVs. Dans ces circonstances, un plafonnement des bénéfices annuels n'aurait de sens que s'il s'accompagnait d'un mécanisme garantissant une rentabilité minimale le reste du temps.

➔ **Un éventuel mécanisme de récupération du sur-soutien devrait s'appuyer sur un calcul tenant compte de l'ensemble de la durée de vie du projet et s'accompagner d'un mécanisme correctif associé à un soutien supplémentaire en cas de soutien avéré trop faible par rapport au niveau de rentabilité fixé**

- **Nécessité de prendre en compte l'ensemble des coûts**

De manière générale, les coûts opérationnels et d'investissements ont véritablement explosé ces derniers mois, suite aux crises sanitaire et énergétique. Ainsi, les OPEX, CAPEX, coûts de raccordement et coûts de déséquilibre ont suivi une augmentation importante dont il faut tenir compte en cas d'évaluation d'éventuel sur-soutien.

En particulier, le mécanisme proposé pour les filières « à combustible » vise à prendre en compte l'évolution du prix des intrants dans le calcul de nombre de CVs à récupérer. Or, bien d'autres postes de coûts ont fortement évolué, non seulement dans le cadre de la crise que nous traversons, mais également et plus généralement, en fonction de l'évolution des projets bénéficiant d'un soutien. Il arrive en effet que la structure des coûts d'une installation, au bout de quelques années de fonctionnement, n'ait plus grand-chose à voir avec la répartition prévisionnelle des coûts au moment du lancement. Dans certains cas, des investissements supplémentaires ont d'ailleurs été consentis en

vue d'une meilleure maîtrise des coûts liés aux intrants. En contrepartie, un porteur de projet peut très bien se retrouver avec des frais opérationnels et d'amortissements beaucoup plus élevés.

Il en résulte que, dans un certain nombre de cas, notamment dans le secteur de la biométhanisation, une évaluation de l'ensemble des surcoûts encourus, parfois depuis le lancement des projets, est absolument indispensable pour pouvoir vérifier l'existence d'éventuelles marges excessives.

De même, l'ensemble des coûts liés à la vente de l'énergie doivent être pris en compte à leur valeur réelle. En particulier, les coûts liés au balancing, à la cannibalisation et au rachat de volume en cas de production inférieure aux prévisions, doivent être pris en compte à leur valeur réelle et non à la valeur estimée lors du calcul du soutien.

Si le mécanisme d'ajustement vise à prendre en compte la différence entre les revenus réels et les revenus estimés lors du calcul du niveau de soutien, il est essentiel évidemment de prendre en compte de la même façon la différence entre les coûts réels et les coûts estimés.

➔ **Le calcul des éventuels sur-soutiens pour les filières avec ou sans intrants devrait s'appuyer sur un recalcul de l'ensemble du business plan du projet en ne se limitant pas aux seules variables « prix de revente de l'électricité » et « coûts des intrants » mais en intégrant aussi un recalcul des OPEX, CAPEX et autres conditions de marché (ex : coûts de déséquilibre...).**

▪ **Nécessité de plafonner la récupération au nombre de CVs octroyés pour la même année**

La note de principe qui accompagne la proposition prévoit que la mesure soit plafonnée au nombre de CVs octroyés pour 2022 ou une autre année déterminée par le Gouvernement. Or, la proposition de décret ne semble pas mentionner de plafond dans le mécanisme d'ajustement proprement dit. Si un tel plafonnement n'est pas explicitement mentionné dans la proposition, l'ajustement proposé pourrait déboucher sur la récupération d'un nombre de CVs beaucoup plus conséquent que le nombre octroyé en 2022 (ou une autre année), en engendrant ainsi une dette absolue de l'exploitant vis-à-vis du pouvoir subsidiant.

Il s'agirait d'un cas encore plus flagrant de rétroactivité et une entorse manifeste à la philosophie des mécanismes de soutien à la production d'énergie renouvelable en place depuis plus de 15 ans en Wallonie, ouvrant la voie à une grave crise de confiance vis-à-vis de l'autorité et à l'annulation de tout projet en cours ou futur, sans même parler des risques de faillite qui pèseraient sur les unités existantes, confrontées à des problèmes de rentabilité et/ou de trésorerie inextricables.

➔ **Il est fondamental qu'un mécanisme de récupération soit basé sur un plafonnement du nombre de CVs à récupérer au nombre de CV pour l'année considérée.**

▪ **Mesure de crise exceptionnelle**

Il n'est pas admissible que la proposition de décret permette au Gouvernement d'étendre l'application des dispositions de crise pour les années ultérieures à l'année 2023. Cette habilitation vient renforcer et pérenniser l'insécurité d'investissement évoquée plus haut et ainsi hypothéquer de manière structurelle les perspectives de développement du secteur.

➔ **Il est donc essentiel qu'un éventuel mécanisme de récupération prévu par le décret régional se limite à la seule année 2023.**