

# Paysage belge de l'électricité après sa libéralisation

## SECTEURS

Quatre secteurs sont à distinguer entre le moment où est produite l'électricité et le moment de sa consommation. Le premier secteur est celui de la production (certains utilisent le terme dérivé de l'anglais generation). Il s'agit des centrales, des éoliennes et des panneaux solaires.

Le second, celui du transport à haute tension, concerne tout ce qui tourne entre 30 000 et 360 000 volts. Ce sont les fils à haute tension visibles dans les campagnes et le long des routes.

La distribution, également appelée transport à basse tension, se situe entre 220 et 30 000 volts.

Enfin, la fourniture est quant à elle un secteur totalement nouveau, issu de la libéralisation. Il s'agit des entreprises qui aujourd'hui sont en contact avec les clients, essentiellement les clients de l'électricité à basse tension. Les particuliers, petites entreprises ou collectivités locales dont la consommation est relativement modeste sont reliés à un réseau de distribution et achètent généralement leur électricité à un fournisseur. Par contre, le client d'électricité à haute tension - il s'agit de gros clients - achète directement au producteur.

## INSTITUTIONS

À chaque niveau correspondent des acteurs ou des organisations

**CET ARTICLE EST UNE ACTUALISATION DE L'INTERVENTION D'ÉRIC DE KEULENEER LORS DU SECOND MIDI D'ECONOSPHERES (8 FÉVRIER 2010) CONSACRÉ AU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ EN BELGIQUE DEPUIS SA LIBÉRALISATION.**

**Éric De Keuleneer**

Professeur à la Solvay Brussels School of Economics à l'ULB et administrateur délégué de Credibe SA

de marché différents.

Au niveau de la production et de la fourniture, la concurrence est censée fixer les prix et être l'élément régulateur, avec toutefois une supervision de la part de l'État et des régulateurs. Elle est aujourd'hui assurée à 90 % par Electrabel, 7 à 8 % par la SPE et 2 à 3 % par quelques autoproducteurs et un tout petit pourcentage de renouvelable.

Electrabel est une filiale à 100 % du géant français GDF-Suez, qui est lui-même détenu à 40 % par l'État français. La SPE est une filiale d'Électricité de France (EDF), qui est détenue à 85 % par l'État français.

Le transport et la distribution sont par contre considérés comme des activités appelées en économie des "monopoles naturels". Nul ne souhaite voir des réseaux de transport à haute tension s'installer en concurrence les uns avec les autres vu l'importance des investissements, d'une part et celle des nuisances, de l'autre. Pour

éviter les abus, ils sont néanmoins soumis à une régulation tarifaire, autrement dit, leurs tarifs sont calculés et leur sont imposés.

Le transport à haute tension est confié à la société Elia. La distribution ou le transport basse tension sont parfois confiés à des régies, mais la plupart du temps à des intercommunales qui captent l'électricité du réseau haute tension et la transmettent aux particuliers, aux collectivités locales, petites entreprises, etc. À Bruxelles, il y en a une, qui s'appelle Sibelga. En Wallonie, sept ou huit. En Flandre, l'idée est de toutes les fusionner.

En Wallonie, les intercommunales de distribution mixtes<sup>A</sup> se sont dotées d'une structure unique opérationnelle qui s'appelle Ores. En Flandre, les intercommunales se sont dotées de la structure Eandis. Les intercommunales pures en Flandre sont regroupées dans Infrac.

En réalité les structures Eandis et Ores fonctionnent comme

une vraie branche unique pour la distribution mixte et les services associés, avec Electrabel comme partenaire jusqu'en 2018.

Au niveau de la fourniture, un grand nombre d'entreprises en ont la charge, deux grandes et plusieurs petites : Electrabel Customer Solutions, qui a repris tous les clients précédemment gérés par les intercommunales mixtes, Luminus qui a repris les clients gérés par les intercommunales pures, et les nouveaux entrants comme Nuon, Essent, Watt Plus, Belpower, Lampiris, Ecopower (une coopérative qui produit de l'énergie hydraulique et distribue en région flamande) et Énergie 2030 (une coopérative qui produit de l'éolien et distribue en région wallonne)...

## DYSFONCTIONNEMENTS LIÉS À LA LIBÉRALISATION

### À AU NIVEAU DE LA PRODUCTION

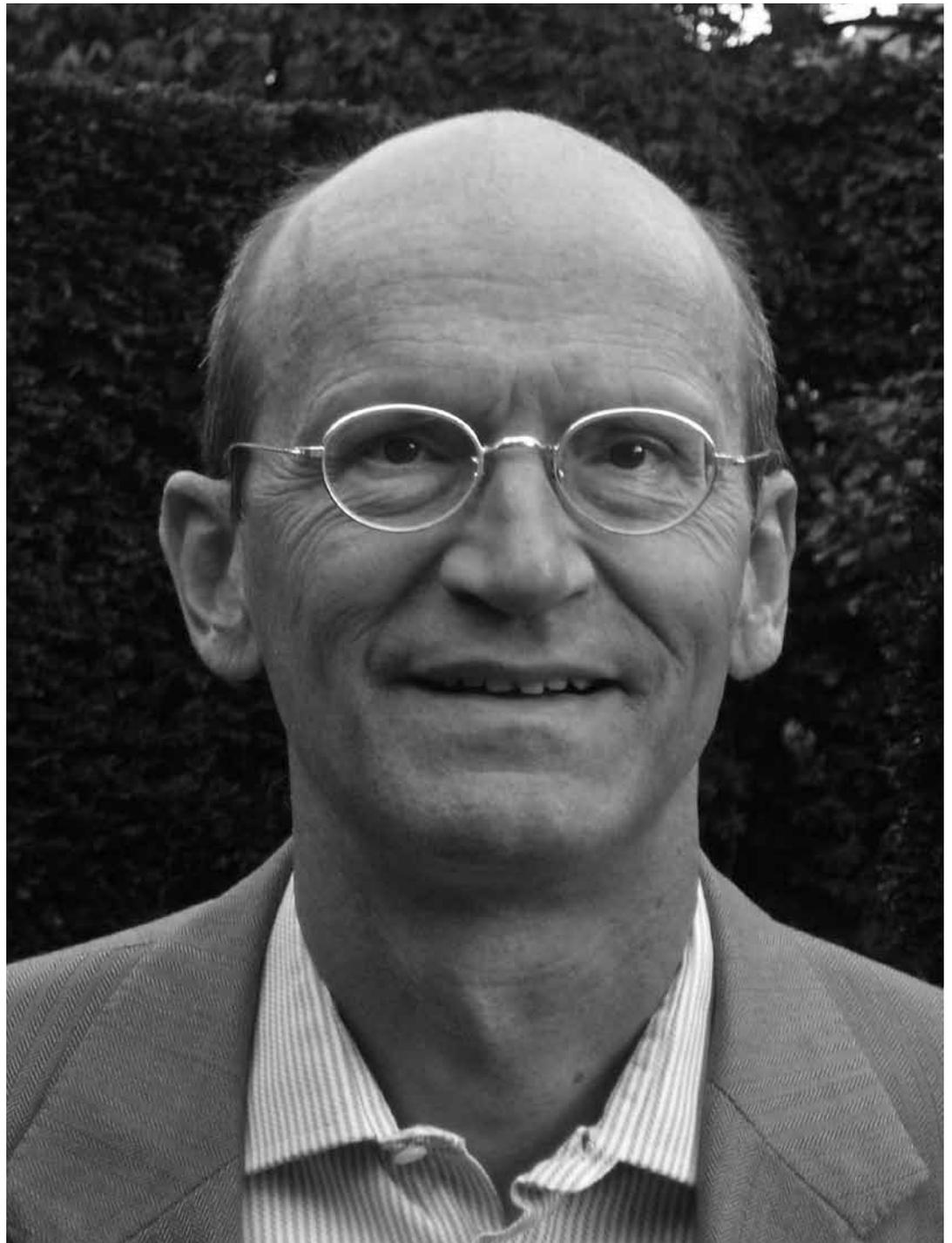
Au niveau de la production, les prix devraient théoriquement être régulés par la concurrence. En

pratique cependant, très peu de concurrence subsiste, un duopole, voire en réalité un monopole étant de mise.

Le deuxième problème est lié à la surfacturation d'Electrabel avant la fin du régime contrôlé intervenu en 2005-2007. Pendant toute la période (en fait commençant dans les années 1950) où les prix étaient contrôlés, Electrabel a surfacturé les consommateurs afin d'amortir de façon accélérée tous ses outils, ce qu'elle a fait en un temps record. Pour ce qui est des centrales nucléaires, exemple particulièrement révélateur, elles ont été amorties en moins de vingt ans; or leur durée de vie dépasse quarante à cinquante ans, voire soixante. L'essentiel du coût de production pour l'électricité nucléaire venant de l'investissement, il est dès lors évident que tout au long des années d'amortissement, le consommateur payait un coût de production beaucoup plus élevé qu'il n'aurait dû l'être. Vu le régime de coûts régulés de mise à cette période, il s'est constitué une rente nucléaire.

Un des problèmes majeurs de la libéralisation, effectuée entre 2001 et 2007, est que les autorités n'ont pas jugé bon de régler cette transition et de solder les bénéfices anormaux du passé. Une rente s'est ainsi constituée au bénéfice d'un seul producteur.

Aujourd'hui, le quasi-monopole rend



ÉRIC DE KEULENEER

la concurrence pour le moins compromise et permet au producteur dominant de décider du niveau des prix.

S'il était possible d'importer une électricité bon marché de l'étranger, la situation n'en resterait pas moins problématique car cette électricité ne serait pas moins chère que le coût de production de l'électricité nucléaire entièrement amortie, et la rente demeurerait acquise au producteur dominant. Par ailleurs, la Belgique ne dispose pas à l'heure actuelle d'une grande capacité d'importation. Le gestion-

naire du réseau de transport, Elia, commence seulement à réaliser les investissements permettant de faciliter l'importation d'électricité. Les capacités de production sont théoriquement moins chères dans le Sud, mais EDF, capable d'offrir de l'électricité bon marché, est aujourd'hui le deuxième acteur en Belgique, ce qui rend une concurrence agressive pour le moins improbable.

Le troisième problème concernant la production se situe au niveau des investissements. Le marché étant censé les régler, plus aucune

planification des investissements n'est mise en œuvre.

On peut constater ainsi qu'en Belgique et dans toute l'Europe, les investissements, particulièrement les investissements en production, ont depuis la libéralisation fortement diminué. Jusqu'en 2009, cette situation risquait d'amener un véritable problème de sous-capacité de production. Depuis un an cependant, la diminution de la consommation a rendu le problème un peu moins aigu. Tôt ou tard, la question d'une sous-capacité de production pourrait →

→ néanmoins se reposer, même si la production du renouvelable devient assez significative depuis quelques années. En toute logique, les opérateurs investissent peu en capacités traditionnelles, le risque en matière d'investissement en production étant élevé. Là réside une des raisons pour lesquelles l'électricité s'est dans le passé presque partout organisée en monopoles, plus ou moins bien régulés, mais justifiant les investissements nécessaires.

Le dernier problème au niveau de la production est la mise à charge des consommateurs de tous les coûts du renouvelable. Il s'agit là d'une constante dans toute l'organisation de l'industrie de l'électricité en Belgique. Quant aux bénéfices éventuels, ils sont détournés, eux, par certains producteurs, particulièrement Electrabel.

#### AU NIVEAU DU TRANSPORT

Après la production, l'électricité est transportée. Elia était constituée - et longtemps largement contrôlée - par Electrabel, qui en était le principal actionnaire.

Depuis 2010, Electrabel est sorti du capital et Elia est désormais pratiquement sous contrôle des holdings des communes avec Publi-T (45,37 %) et Publi-part (2,53 %). Par ailleurs, le holding du mouvement chrétien, le groupe Arco, a annoncé qu'il détient 8,79 % d'Elia.

Quant au matériel de transport d'avant 2001, il a lui aussi été amorti de façon accélérée par Electrabel avant la libéralisation. Au moment de la constitution d'Elia, Electrabel a ainsi pu bénéficier d'une plus-value d'environ 1 milliard 800 millions d'euros sur du matériel qu'elle avait amorti trop rapidement.

Les consommateurs avaient payé trop cher l'investissement avec la promesse de payer moins à l'avenir. Mais le moment venu, l'argument a été de dire que vu que le marché était libéralisé, il fallait que le matériel soit transféré à la valeur de marché, très largement déterminée comme le coût

de remplacement. Vu la rapidité de l'amortissement, le coût de remplacement était naturellement nettement supérieur à la valeur comptable et a permis à Electrabel de prendre une plus-value considérable et injustifiée.

Tous les coûts du passé, pensions non financées et autres, ont par contre été et sont encore aujourd'hui mis à charge du tarif de transport.

Les tarifs de transport sont manifestement trop élevés. La Belgique, petite et dense, devrait avoir des coûts de transport parmi les plus faibles d'Europe, or elle se situe plutôt dans la partie haute de la moyenne.

#### AU NIVEAU DE LA DISTRIBUTION

Tant chez Elia qu'au niveau de la distribution, le problème des tarifs trop élevés vient de charges anormales, dont le trop rapide amortissement. Les durées d'amortissement sont aujourd'hui beaucoup plus élevées qu'avant mais sont néanmoins encore beaucoup plus faibles que le vieillissement du matériel. Les pylônes de transport à haute tension sont presque inusables. Dans le temps, Electrabel les amortissait en 20 ans. Leur rachat par Elia a valu à Electrabel une importante plus-value. Les amortissements pourraient se faire aujourd'hui en 40 ou 50 ans mais se réalisent en moyenne sur moins de 30 ans. Le régulateur a pourtant tenté d'augmenter ces durées et est entré en conflit avec les sociétés de transport et de distribution. Le gouvernement précédent, en particulier le ministre Verwilghen, a donné raison aux distributeurs.

Un des problèmes est dû au fait que les pouvoirs publics locaux (les communes) ont tout intérêt à ce que les tarifs soient le plus élevés possibles, vu qu'ils sont actionnaires des réseaux de distribution et de transport, dont ils possèdent 30 à 60 %. Ils font donc un lobbying pour obtenir des tarifs qui leur permettent d'élever leurs dividendes. 30 à 70 % de ce curieux impôt communal

revient aux actionnaires privés qui aident à le prélever. Il s'agit d'une forme de taxation non déclarée ou, autrement dit, une sorte de privatisation de l'impôt communal prélevé à travers les réseaux de transport et de distribution d'électricité. Ce système s'apparente ainsi aux fermes générales des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, les fermiers achetant au roi de France le droit de prélever l'impôt et gardant pour eux ce qu'ils ne payaient pas à la couronne, ce qui les faisait figurer parmi les plus grandes fortunes du pays<sup>③</sup>.

Non seulement les tarifs de transport sont dans la moyenne supérieure européenne alors qu'ils devraient être les plus bas, mais en plus les tarifs de distribution sont extrêmement élevés. Dans la chaîne de valeur de l'électricité pour le particulier, le coût de production représente à peu près 30 à 35 %, le coût de transport 10 %, le coût de distribution représente 35 à 40 % (variant d'une région à l'autre) et le coût de fourniture, 10 %. Autrement dit, le coût de la distribution est le plus important.

#### AU NIVEAU DE LA FOURNITURE

La libéralisation a renforcé la position dominante d'Electrabel. Avant, les sociétés de distribution géraient à la fois les réseaux de transport basse tension et les clients, activités qui ont été scindées par la suite.

Les intercommunales pures étaient gérées par les communes elles-mêmes et représentaient à peu près 15 à 20 % du marché. 80 à 85 % étaient gérés par des intercommunales mixtes dans lesquelles les communes possédaient 40 à 50 % et Electrabel, le reste. La loi prévoyait cependant que même si le partenaire privé (en l'occurrence Electrabel) était majoritaire, les communes avaient le contrôle. Lors de la libéralisation, Electrabel a pu racheter les portefeuilles de clients sans que les communes ne soient obligées de faire un appel d'offres pour chercher le meilleur prix pour cette clientèle. Les communes n'ont

curieusement pas trouvé d'intérêt à procéder à un appel d'offres. Peut-être le fait qu'Electrabel leur propose de loger cela dans une société dans laquelle les communes pouvaient détenir 40 %, et avoir droit à des administrateurs au sein de cette société leur a paru un argument convaincant.

Les législateurs n'ont jusqu'à présent pas jugé bon d'imposer à ce niveau une contrainte au niveau tarifaire même s'il s'agirait là d'une mesure équitable d'un point de vue notamment social et environnemental. La logique voudrait dans cette optique que les tarifs soient progressifs, plus on consomme d'électricité - plus on devrait payer cher son kilowattheure - mais la plupart des fournisseurs pratiquent, au contraire, des tarifs dégressifs. Le meilleur client est celui qui consomme le plus. Les frais de gestion étant les mêmes par client, ils ont tout intérêt à avoir des clients qui consomment plus, ce qui encourage à la consommation et sert tôt ou tard à justifier une forme d'exclusion parce que le petit client qui ne consomme pas beaucoup, le fournisseur a plutôt intérêt à ne pas le servir.

Il serait pourtant très facile - des propositions ont d'ailleurs été faites dans ce sens - de prévoir l'obligation de tarifs progressifs. Il suffirait de prendre certaines dispositions imposant des contributions, des taxes aux fournisseurs dont le portefeuille de clientèle s'écarte de la normale, taxes qui pourraient aider à subsidier des fournisseurs qui ont au contraire un portefeuille de clientèle particulièrement petit, avec des consommateurs qui consomment peu. Mais jusqu'à présent, aucune volonté politique en ce sens ne s'est manifestée.

#### CONTRÔLE DE LA RÉGULATION

Pour le transport et la distribution, les tarifs sont régulés. Un organisme gouvernemental calcule le tarif normal que doit payer le client qui utilise les services d'Elia et les services d'intercommunales de distribution et impose les conditions d'accès au réseau. Il s'agit de

la CREG (Commission de régulation de l'électricité et du gaz). Créée en 2001 pour accompagner la libéralisation, la CREG a des pouvoirs relativement peu étendus, qui ont même été réduits au courant des dernières années mais a néanmoins une certaine latitude pour contrôler les coûts et donc les prix au niveau du transport et de la distribution.

Au niveau de la production, la CREG n'a pas véritablement de pouvoirs puisque le marché est censé être régulé par la concurrence. Elle a par contre certains pouvoirs de contrôle en ce qui concerne la fourniture et s'assure que les fournisseurs travaillent de façon correcte. Les régulateurs régionaux, la VREG (Vlaamse Regulator voor de Elektriciteits- en Gasmarkt) en Flandre, la CWaPE (Commission wallonne pour l'énergie) en Wallonie et BRUGEL à Bruxelles, sont censés surveiller, au niveau de la fourniture, les tarifs, les conditions d'accès, les obligations de service public, les mesures à prendre pour favoriser les économies d'énergie, etc. Le gouvernement garde certains pouvoirs résiduels en matière de tarifs globaux au nom du contrôle des prix en général et intervient de temps à autre, mais de façon peu volontaire, dans le secteur quand surviennent des problèmes de hausses de prix trop élevées ou quand le fonctionnement du marché est à améliorer.

La Commission européenne est quant à elle intervenue dans les années 1990 pour édicter certaines règles de libéralisation qui ont plus ou moins été appliquées mais elle n'intervient pas en pratique.

Au niveau gouvernemental, le conseil de la concurrence est censé intervenir pour surveiller la concurrence, mais il n'a par exemple pas trouvé à redire lorsque les portefeuilles de clients des intercommunales ont été transférés à Electrabel Customer Solutions. Entre temps, il s'est considérablement renforcé. ■

privé, Electrabel SA. Les intercommunales pures sont la propriété des communes et sont gérées par les communes.

Ⓞ Sous l'Ancien Régime, le procédé d'affermage des taxations consistait pour l'État à adjuger au plus offrant enchérisseur le droit de collecter l'impôt auprès des redevables. La Ferme générale, constituée en 1726, était une compagnie de financiers à laquelle étaient affermés par bail les droits de traite et autres droits indirects. Par son organisation, elle correspondait à l'une des formes que prend aujourd'hui une délégation de service public. Dans une telle délégation, l'État confie à un organisme privé des missions relevant d'un service public, en l'occurrence ici, le recouvrement de certains impôts.

Ⓞ Les intercommunales mixtes sont la propriété des communes et d'un opérateur