

Les gestionnaires du réseau de distribution mixtes flamands maintiennent les coûts gérables sous contrôle

Intermixt est une fondation d'utilité publique active dans le secteur belge du gaz, de l'électricité et de la télédistribution, qui se concentre sur les intérêts des consommateurs et le secteur public. Cet objet social toujours à l'esprit, la fondation développe diverses activités :

- Promouvoir la coopération entre les représentants du secteur public dans les intercommunales mixtes belges ainsi que l'expression de leurs positions ;
- Veiller à la concertation entre les représentants publics dans les intercommunales mixtes et les autres parties, dont les différents opérateurs actifs sur le marché, le partenaire privé des intercommunales mixtes, les intercommunales pures, les régulateurs et les différentes autorités ;
- Conseiller les représentants publics des intercommunales mixtes sur base d'un travail de réflexion et d'étude.

Infos: <http://www.intermixt.be>

Introduction

Il y a quelques semaines, la CREG, le régulateur fédéral, a publié un communiqué de presse dans lequel il mettait en garde contre une forte hausse des tarifs du réseau de distribution pour l'électricité et le gaz naturel en 2008. Le communiqué a eu beaucoup d'écho dans la presse. En effet, voici quelques mois, certains fournisseurs commerciaux avaient déjà annoncé qu'ils augmenteraient leurs prix pour le gaz naturel.

Suite à ce communiqué de presse, l'attention accordée à la hausse des prix de fourniture libéralisés s'est reportée sur l'augmentation des tarifs de distribution régulés. La présente note entend apporter quelques précisions par rapport à ces rapports. Nous aborderons successivement l'importance relative des tarifs du réseau de distribution dans la facture finale globale des familles, le mode selon lequel les tarifs régulés sont fixés et les conséquences de l'actuelle politique en matière de tarifs.

La note entend commenter la position des gestionnaires du réseau de distribution (GRD) mixtes flamands – et de leur société d'exploitation Eandis – qui assurent en Flandre 80 % de la gestion du réseau de distribution. En l'occurrence, il sera démontré que les GRD mixtes gardent sous contrôle leurs coûts gérables, voire ont tendance à les faire baisser. L'augmentation proposée de l'ensemble des tarifs du réseau de distribution en 2008 inaugure un retour vers un niveau de tarif "normal", après les interventions lourdes et intenable

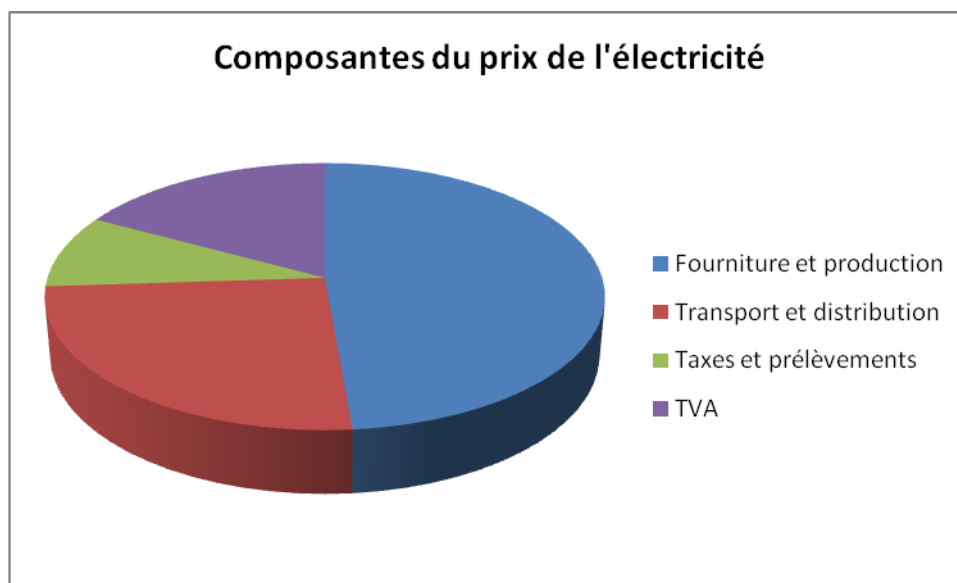
auxquelles la CREG a, ces dernières années, procédé pour pousser de façon artificielle les tarifs à la baisse.

L'importance relative des tarifs du réseau de distribution

Lorsqu'on analyse l'évolution des prix du gaz naturel et de l'électricité, il importe de savoir que ces prix se composent de différents éléments : production, transport, distribution, livraison et impôts & prélèvements. Depuis la libéralisation du secteur de l'énergie, les prix de production et de fourniture sont fixés par le marché, alors que les tarifs de transport et de distribution sont régulés et, partant, fixés par un régulateur, en l'espèce la CREG. Le régulateur doit fixer ces tarifs dans le cadre qui lui est imposé par le législateur.

En moyenne, la moitié de la facture d'électricité que paient les ménages va à la production et à la livraison d'énergie. Environ un quart de la facture est consacré au transport et à la distribution, la distribution représentant 15 %. Le reste de la facture se compose de TVA et d'autres impôts et prélèvements. Pour le gaz naturel, la part de la distribution est quelque peu plus élevée et représente à peu près 25 % de la facture finale.

Le graphique suivant montre comment est composé le prix de l'électricité pour un type de client déterminé.



Source : Eandis. Situation janvier 2007 pour un client avec comme profil de consommation : 3500 kWh/an dont 1300 kWh de nuit.

Le contenu et la fixation des tarifs du réseau de distribution

L'augmentation des prix à la production et la fourniture d'énergie est essentiellement imputable à l'augmentation des prix de l'énergie primaire, en l'occurrence, les prix du pétrole

et les prix du gaz naturel internationaux qui y sont liés. La hausse des coûts environnementaux exerce aussi un effet à la hausse sur les prix.

Les tarifs de distribution sont, en revanche, régulés et par conséquent fixés d'une toute autre manière. La loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité prévoit que les tarifs sont basés sur les coûts réels et une marge équitable par GRD. Il existe un cadre légal similaire pour le gaz naturel.

Dans ce contexte, chaque GRD introduit annuellement un dossier tarifaire auprès de la CREG, le tarif proposé devant permettre au GRD d'accomplir ses tâches comme gestionnaire du réseau et de récupérer auprès des consommateurs les frais engagés à cet effet. La CREG doit, ensuite, contrôler le caractère raisonnable des coûts et dispose dès lors de la compétence de rejeter des coûts si elle les juge déraisonnables. Enfin, les tarifs acceptés par la CREG sont répercutés sur les clients finaux par le biais des factures des fournisseurs.

Mais, suite à des différences de vision concernant divers éléments tarifaires, les GRD mixtes flamands se sont toujours vus refuser les tarifs qu'ils proposaient. Il en a résulté la fâcheuse situation dans laquelle les GRD se sont vus imposer par trimestre des tarifs provisoires et où ils devaient garantir leurs droits en introduisant une nouvelle procédure en justice pour chaque nouveau dossier tarifaire non accepté par trimestre.

Introduire une procédure judiciaire constitue en effet l'unique possibilité d'appel dont disposent les GRD, en l'absence d'instance politique à laquelle ces derniers peuvent faire appel en cas de désaccords fondamentaux avec le régulateur. Par conséquent, il serait souhaitable d'instaurer une procédure dans laquelle le Ministre de l'Énergie concerné dispose des compétences nécessaires pour trancher dans des dossiers qui se traînent en longueur, et ce afin de pouvoir éviter, dans le futur, une prolifération extrême de procédures juridiques.

L'obsession des baisses de tarif

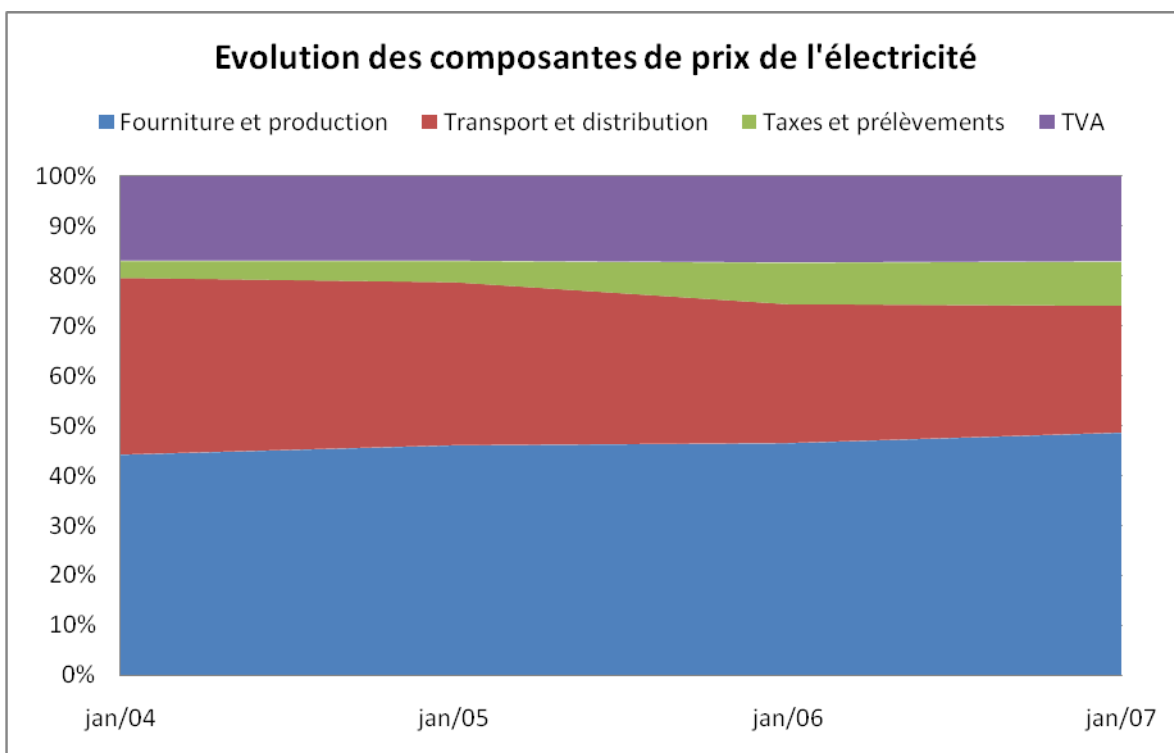
Les GRD introduisent leurs propositions tarifaires sur la base de leurs estimations et la CREG juge également du caractère raisonnable des coûts sur la base d'estimations. Les écarts entre coûts budgétisés et coûts réels doivent dès lors être incorporés dans les tarifs des années suivantes, conformément aux dispositions légales pertinentes contenues dans ce qu'on appelle la "réglementation bonus-malus».

En partie à la suite de problèmes d'estimation propres au processus de libéralisation naissant, les coûts réels des GRD mixtes flamands étaient en 2004, 2005 et 2006 inférieurs aux coûts budgétisés, permettant du même coup aux clients finaux d'avoir droit à une importante réduction sur les tarifs. Bien que le secteur ait plaidé pour une restitution des coûts étalée sur plusieurs années pour éviter un choc tarifaire, la CREG a estimé que la différence devait, à chaque fois, être défalquée en une seule fois des tarifs de l'année suivante.

Grâce à une brusque application de cette technique de transferts et au rejet de nombreux coûts réels, la CREG a, ces dernières années, pu annoncer quelques baisses de tarif spectaculaires. Dans le communiqué de presse, le régulateur même fait remarquer que les baisses de tarif imposées se sont élevées pour les GRD mixtes flamands entre 2003 et 2005 à pas moins de 54 %. Ces lourdes interventions étaient censées "prouver" que la libéralisation se

traduisait effectivement par des prix inférieurs, même si les entreprises de réseau régulées ne sont pas soumises au fonctionnement du marché.

Dans le graphique suivant, on constate que la composante livraison et production ainsi que la composante taxes et prélèvements déterminent toujours plus le prix total de l'électricité pour le consommateur, alors que la part des composantes gestion du transport et gestion du réseau de distribution devient proportionnellement toujours plus petite.



Source : Eandis. Client avec comme profil de consommation : 3500 kWh/an dont 1300 kWh de nuit.

Pour 2007, les GRD avaient introduit un budget normal qui répondait aux besoins réels, mais qui, bien entendu, était sensiblement supérieur au budget 2006 ramené artificiellement vers le bas. La CREG ne pouvait accepter une telle hausse tarifaire importante, mais prévue. En effet, une telle hausse porterait préjudice à la politique précitée de tarifs de distribution à la baisse.

Pour freiner coûte que coûte la hausse des tarifs en 2007, la CREG a rejeté dans les budgets tarifaires un montant global de 106 millions d'euros de coûts réels pour l'électricité et de 57 millions d'euros de coûts réels pour le gaz.

Pour ce faire, la CREG a surtout effectué des coupes sombres dans les coûts que les GRD mixtes flamands consentent pour des activités qui sont imposées par la Région flamande. Il s'agissait entre autres :

- des coûts d'obligations de service public sociales. Pourtant, ces coûts sont nécessaires afin que les GRD respectent la réglementation qui leur est imposée. En l'occurrence, pensons notamment aux frais pour le placement de compteurs de budget et le fonctionnement « LAC » des CPAS ;

- des coûts dépensés pour la compensation des pertes physiques du réseau et pour la fourniture d'énergie aux clients sociaux, dont la fourniture minimale de 10 ampères. Pourtant, ces contrats sont la conséquence de dossiers d'adjudication correctement suivis dans le cadre de la législation sur les marchés publics ;
- des coûts pour la stimulation de l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (URE) dans les familles, institutions et entreprises publiques ;
- des coûts en faveur de différents services à la clientèle.

En outre, la CREG a imposé des décisions qui ont eu un impact négatif sur la rémunération équitable que perçoivent les actionnaires des GRD en échange de leurs capitaux investis. Cette intervention concernait :

- une détermination économiquement inexacte du capital d'exploitation, réduisant ainsi illégitimement la base de la rémunération équitable des actionnaires ;
- l'application d'un taux d'amortissement sur les actifs des GRD inférieur à celui que l'autorité de tutelle flamande impose (en l'occurrence un amortissement des câbles & conduites sur 50 ans au lieu de 33 ans).

Conflits avec la CREG qui se traînent en longueur

La politique tarifaire menée, combinée à un contexte tarifaire légal perfectible, se sont traduits jusqu'ici par des conflits avec la CREG qui se traînent en longueur. Comme déjà évoqué, les GRD mixtes flamands avaient, contraints et forcés, introduit de nombreuses actions devant le Conseil d'Etat et la Cour d'appel. Eu égard à l'attribution systématique de tarifs provisoires sur base trimestrielle, ceci a conduit à une augmentation explosive du nombre d'affaires.

Les décisions judiciaires se faisant attendre plusieurs années durant – ce qui a conduit, dans une mesure non négligeable à une prolifération supplémentaire des affaires judiciaires – la Cour d'appel a récemment rendu des arrêts dans des instances qui avaient été introduites par des intercommunales pures. Ces arrêts représentent une avancée pour l'approche économique de quelques points sujets à discussion :

- sur le plan des amortissements, il a été avancé que la législation comptable doit être suivie et partant, également les règles de l'autorité de tutelle. Bref, la CREG doit se baser sur la comptabilité correcte des GRD pour prendre des décisions tarifaires ;
- lors de la détermination du caractère raisonnable des coûts des gestionnaires du réseau de distribution, la CREG ne peut faire fi de l'obligation de motiver dûment des suppressions de coûts ;
- la CREG ne peut pas utiliser, lors de la détermination du bonus/malus, de distinctions qu'ignore la loi (excédents budgétaires versus boni).

Les décisions ont dès lors eu pour conséquence que la CREG a été amenée à revoir un certain nombre de ses points de vue tarifaires ; il est ainsi rapidement devenu clair que le régulateur ne pouvait pas continuer à faire diminuer les tarifs de distribution.

Arrangement à l'amiable sous la forme d'un contrat de transaction

Comme certaines décisions judiciaires étaient quasiment inexécutoires, ceci risquait de créer une impasse et de faire augmenter sans cesse l'insécurité juridique. C'est pourquoi les GRD mixtes flamands ont, après concertation intensive, conclu au 1^{er} octobre 2007 avec la CREG un arrangement à l'amiable sous la forme d'un contrat de transaction et d'un 'projet de texte' pour un futur Arrêté royal sur des tarifs pluriannuels au niveau de la distribution. Ces tarifs pluriannuels distribution sont prévus à partir de 2009, chaque fois pour une période de 4 ans.

Cette convention prévoit des accords concernant :

- une correction sur les coûts rejetés des années écoulées, et ce plus particulièrement pour l'année budgétaire 2007 ;
- la fixation de règles pour le revenu total et la marge équitable des GRD.
- une répartition des coûts sur les années suivantes afin de limiter l'impact tarifaire des adaptations découlant du contrat de transaction ;

Les GRD mixtes flamands ont, entre-temps, déjà retiré les actions en cours relatives aux dossiers tarifaires auprès des tribunaux compétents.

Les tarifs du réseau de distribution en 2008

Ces accords concernant les futurs dossiers tarifaires et l'arrangement amiable n'ont pas empêché la CREG de réagir unilatéralement et d'annoncer pour l'occasion que contrairement aux années précédentes, les tarifs du réseau de distribution augmenteront sensiblement en 2008. Comme motif, la CREG invoque que les récents arrêts de la Cour d'appel ont à ce point entamé son pouvoir de contrôle qu'elle ne peut plus évaluer le caractère raisonnable des coûts introduits.

Les GRD mixtes flamands ne peuvent se rallier à ce point de vue et estiment que le contenu du communiqué ne répond pas à la réalité économique :

- les propositions tarifaires soumises tiennent bien entendu compte des accords qui ont été repris dans la transaction conclue entre les GRD et la CREG ;
- la CREG se réfère aux tarifs maintenus artificiellement bas de 2007 en ce qui concerne les dossiers tarifaires introduits pour 2008. Mais, les propositions introduites pour 2008 partent de l'hypothèse que les GRD peuvent récupérer leurs coûts réels par le biais des tarifs et reçoivent une rémunération équitable pour leurs capitaux investis. Ceci n'était pas le cas en 2007 ;

- le budget introduit pour 2008 est donc conforme au budget 2007 introduit, mais rejeté par la CREG. En ce qui concerne l'électricité, on enregistre même une baisse du budget introduit de 0,2 %, alors que pour le gaz naturel, l'augmentation reste limitée à 3,2 %. Il n'est donc pas exact que les GRD posent à présent tout à coup des exigences exorbitantes.

Coûts gérables sous contrôle

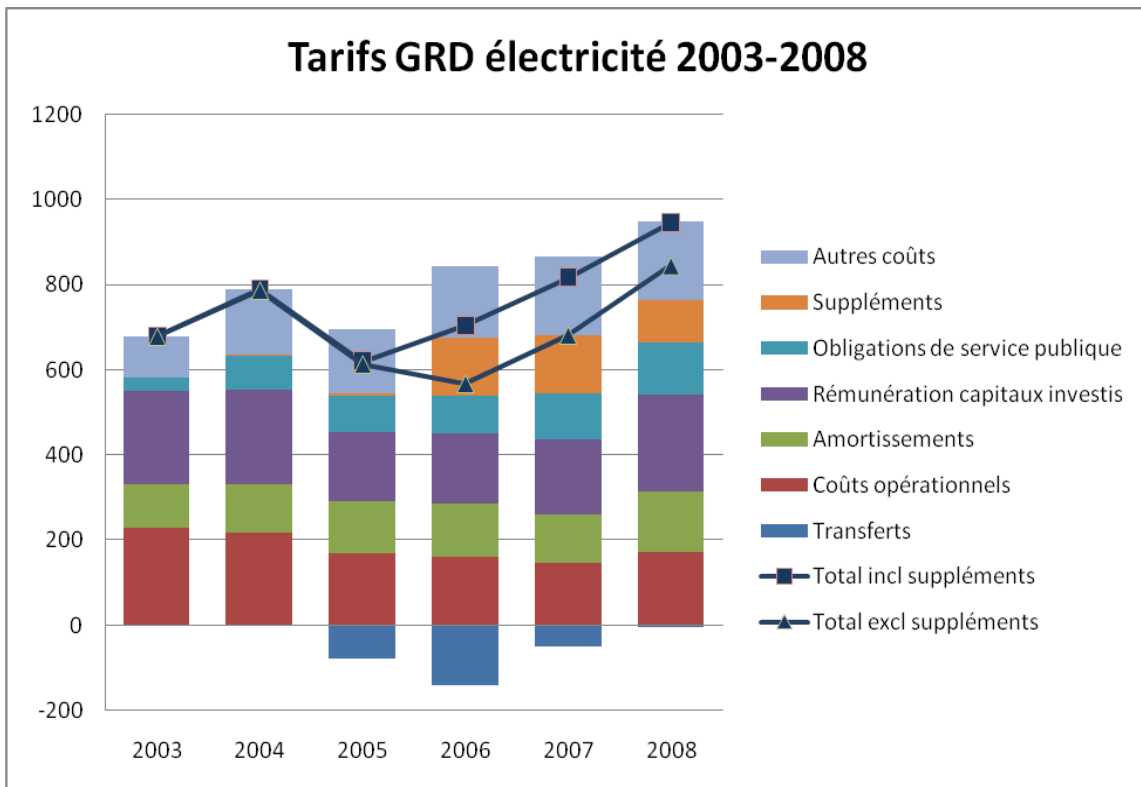
Les GRD mixtes flamands maintiennent le statu quo au niveau des propositions tarifaires introduites, en dépit de la hausse des coûts non gérables au budget de 2008, notamment suite à une augmentation des coûts d'obligations de service public. La stabilité est donc due à des efforts sur le plan de ce qu'on appelle les coûts gérables sur lesquels les GRD peuvent exercer un contrôle. En effet, tant pour le gaz que pour l'électricité, les coûts opérationnels introduits pour 2008 sont inférieurs aux coûts qui avaient été introduits pour 2007.

Les GRD mixtes flamands ne font donc pas de frais pour faire des frais. Les efforts déjà fournis ont conduit à ce que les moyens disponibles soient utilisés aussi efficacement que possible et que les coûts opérationnels propres soient sous contrôle, voire ont tendance à baisser. Ceci ressort également de la manière favorable dont les tarifs du secteur mixte flamand se comportent par rapport à ceux de nombreux autres GRD. A l'avenir également, ils continueront à fournir des efforts au niveau des coûts opérationnels.

Toutes ces thèses peuvent être reproduites pour l'électricité en un graphique unique. Ce graphique montre que de 2004 à 2007, la CREG a exercé une forte pression sur les tarifs du réseau de distribution, hors suppléments. Le graphique montre également que les coûts opérationnels présentent une tendance claire à la baisse. L'augmentation des coûts opérationnels en 2008 est une conséquence directe de l'hypothèse que les tarifs couvriront bien l'an prochain les coûts opérationnels des GRD, ce qui n'était pas le cas en 2007.

Simultanément, nous constatons une augmentation des coûts d'obligations de service public et à partir de 2006, une forte hausse des suppléments suite à l'introduction du "prélèvement Elia" qui doit compenser partiellement et temporairement la perte de revenus que les communes ont subie à la suite de la libéralisation.

Tout aussi claire est la façon artificielle avec laquelle la CREG a comprimé les tarifs de 2005, 2006 et 2007 au moyen de transferts comptables. Enfin, il convient aussi d'attirer l'attention sur le rétablissement en 2008 de la rémunération pour capitaux investis que les actionnaires et créanciers perçoivent jusqu'à un niveau qui est comparable à 2003-2004.



Source: Eandis. Montants en millions d'euros. Coûts d'électricité 2003-2007 acceptés par la CREG. Propositions tarifaires 2008 introduites. La « rémunération pour capitaux investis » contient aussi bien des fonds propres que des fonds étrangers. Les « Autres coûts » comprennent la location du compteur, la gestion système, le metering, les pertes de réseau, les pensions, raccordements et frais d'étude.

Pour l'activité gaz naturel, on observe également, ces dernières années, une tendance à la baisse des coûts opérationnels, alors que notamment, les coûts d'obligation de service public augmentent. De plus, on peut aussi constater en 2008 un rétablissement de la rémunération pour capitaux investis qui tient compte des accords ayant été conclus dans la transaction. Les suppléments n'ont pas connu le même envol que pour l'électricité, aucun supplément tel que le "prélèvement Elia" n'ayant été introduit pour cette activité. Enfin, la CREG a également réduit pour le gaz ces dernières années les tarifs par le biais des transferts comptables déjà abordés.

Conclusion

La mauvaise nouvelle que constitue la hausse des tarifs du réseau de distribution annoncée par la CREG doit être placée dans un juste contexte et un juste calendrier. En effet, les tarifs GRD augmenteront en 2008 par rapport aux années antérieures. Une telle hausse est cependant inévitable et était, qui plus est, prévisible.

Le régulateur a, en 2005, 2006 et 2007, maintenu artificiellement bas les tarifs du réseau de distribution par le biais d'une part, de transferts comptables et d'autre part, le rejet des coûts réels et inévitables qui incombent aux GRD afin qu'ils puissent respecter leurs obligations sociales essentielles.

Bref, la hausse annoncée des tarifs en 2008 n'est rien d'autre qu'un retour à un niveau tarifaire "normal" et surtout défendable qui couvre les coûts réels, permet aux GRD de remplir leurs obligations de service public, crée de l'espace pour maintenir à niveau la qualité des réseaux et offre aux actionnaires une rémunération équitable en échange des capitaux investis, conformément aux accords ayant été conclus avec la CREG dans le cadre du contrat de transaction.

Ce constat n'implique pas que les GRD mixtes flamands n'accordent aucune attention à l'évolution de leurs coûts. Bien au contraire ! Ils maintiennent leurs coûts opérationnels sous contrôle et ces coûts ont, ces dernières années, eu tendance à diminuer. A l'avenir également, les gestionnaires de réseau continueront à fournir des efforts pour accroître l'efficacité.

Les GRD mixtes flamands ont, en outre, répondu aux desiderata du régulateur en retirant les nombreuses affaires judiciaires pendantes et en prouvant, de la sorte, leur disposition à collaborer, d'une manière constructive, à un développement ultérieur de la gestion du réseau de distribution en Flandre et de la politique tarifaire qui y est liée.

