



Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz  
Rue de l'Industrie 26-38  
1040 Bruxelles  
Tél. : 02 289 76 11  
Fax : 02 289 76 09

## COMMISSION DE REGULATION DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ

### **AVIS**

(A)110325-CDC-1054

sur

*« la proposition de résolution visant à renforcer la protection des consommateurs dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz du 1<sup>er</sup> octobre 2010 déposée par Mme Karine Lalieux »*

réalisé en application de l'article 23, § 2, premier alinéa de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, ainsi que de l'article 15/14, § 2 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations

Le 25 mars 2011

# INTRODUCTION

La COMMISSION DE REGULATION DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ (CREG) a reçu le 17 février 2011 une lettre, datée du 10 février 2011, de la part du Président de la Commission de l'Economie, de la Politique scientifique, de l'Education, des Institutions scientifiques et culturelles nationales, des Classes moyennes et de l'Agriculture de la Chambre belge des Représentants lui demandant de lui transmettre, de préférence dans un délai d'un mois, un avis écrit et motivé concernant la proposition de résolution visant à renforcer la protection des consommateurs dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz.

Dans un e-mail du 28 février 2011, le Président de la CREG accuse réception de la demande et signale que la CREG transmettra son avis concernant la proposition de loi dans le délai imparti

Le Comité de direction de la CREG a rendu l'avis suivant lors de sa réunion du 25 mars 2011.

*////*

# I. REMARQUES PRELIMINAIRES

1. La proposition de résolution traite de la protection des consommateurs dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz. Elle est composée de deux chapitres.

- a. les problèmes structurels provoqués par la libéralisation ;
- b. la problématique de la protection du consommateur.

2. Le premier chapitre constate que la libéralisation n'est pas une réussite incontestable pour le consommateur en raison de la multiplication des acteurs, d'une prestation de services médiocre et des prix trop élevés. Il contient également une description des actions (6) entreprises par le gouvernement sous la législature 52 de la Chambre.

3. Les quatre premiers points de l'énumération ont pour but de réduire considérablement la part de l'opérateur historique. Le cinquième point vise l'indépendance du gestionnaire des réseaux de transport de gaz en limitant la part maximale des opérateurs (EBL, GDF, etc.) dans le gestionnaire de réseau à 24,99 % et le sixième et dernier point vise à renforcer le poids de la CREG lorsque celle-ci demande ou essaie d'obtenir des informations de la part des différents acteurs du marché de l'énergie.

4. Concernant le premier point, la CREG remarque que SPE LUMINUS achète de la capacité nucléaire à des prix liés à l'Endex, ce qui n'augmente pas par définition la concurrence sur le marché compte tenu d'un *level playing field*. Pour le point 2, l'on est en droit de se demander si le *swap* entre ELECTRABEL et E.ON a influencé le marché belge. En d'autres termes, le consommateur s'en sort-il mieux ou est-ce que le *swap* renforce plutôt les deux acteurs sur le marché européen de l'énergie ? Les points 3 et 4 découlent quant à eux davantage de décisions européennes que d'une initiative du gouvernement belge.

5. A ce jour, l'opérateur historique est présent de manière très dominante sur le marché belge de l'énergie. Il dispose d'une quantité considérable de capacité de production nucléaire dont le prix est de 15 à 25 euros/MWh inférieur aux nouvelles technologies (centrales au gaz). Par conséquent, les chances des nouveaux acteurs sont très faibles. En raison de cette situation, les nouveaux acteurs ont difficilement accès au marché belge. En

outre, peu de choses, voire rien, changeront pour le consommateur tandis que l'opérateur historique continuera d'engranger des bénéfices très élevés (cf. la rente nucléaire).

6. Le deuxième chapitre traite de la problématique de la protection du consommateur. Un premier point renvoie aux efforts/mesures du gouvernement (énumérés au premier chapitre) visant à faire baisser le prix. Cependant, le texte n'explique pas clairement de quelle manière ladite baisse a eu ou devait avoir lieu. Outre l'aspect du prix, il est également fait référence aux prestations de services (accessibilité, communication, disponibilité, etc.) des différents fournisseurs, qui sont bien souvent médiocres (*callcenters*, points de vente, traitement des problèmes).

7. Selon la proposition de résolution, le gouvernement a entrepris les deux démarches suivantes en réponse à cette problématique :

- a. renforcement du code de bonne conduite « Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz » ;
- b. création du Service de Médiation fédéral de l'Energie.

8. La CREG n'a été impliquée ni dans le code de bonne conduite ni dans le Service de Médiation fédéral. Concernant le code de bonne conduite, le problème de domiciliation bancaire est traité de manière spécifique. En effet, la résolution propose que la facture annuelle en matière d'énergie ne soit pas payée par domiciliation bancaire de sorte que le consommateur ne soit pas mis devant le fait accompli qu'une grande somme d'argent soit éventuellement retirée de son compte bancaire. Selon la CREG, cette proposition est favorable au consommateur.

9. Les auteurs de la proposition de résolution n'offrent qu'une solution partielle au problème d'accessibilité des fournisseurs mentionné ci-dessus. En effet, ils veulent contraindre les fournisseurs à être accessibles sur le terrain par le biais de guichets afin que les consommateurs puissent formuler leurs plaintes<sup>1</sup> plus facilement. La CREG est consciente du fait que l'accessibilité des fournisseurs constitue un point important. Cependant, obliger tous les fournisseurs à ouvrir des guichets ferait augmenter les coûts, ce qui aurait des conséquences néfastes pour les petits acteurs sur le marché.

---

<sup>1</sup> La traduction néerlandophone parle de « reclames ».

## II. ANALYSE

10. Le troisième alinéa du point 1-1. de la page 3 aborde les questions de sécurisation.

Il convient de remplacer ce concept par « sécurité d'approvisionnement ».

11. Au point 1-2.1 de la page 4, il convient d'ajouter qu'EDF possède une participation dans la production d'électricité de la centrale nucléaire Tihange 1. EDF Belgium possède 50 % de l'unité n° 1 de la centrale nucléaire de Tihange. Cette part correspond approximativement à 450 MW, soit 3 % de la production belge d'électricité et environ 5 % de la production belge d'énergie.

12. Concernant le point 1-2.2, la CREG souhaite signaler que, dans le cadre du swap entre E.ON et Electrabel en 2009, E.ON a obtenu pour environ 500 MW de droits de tirage en Belgique dans les centrales nucléaires de Doel et de Tihange. Il s'agit des entités qui ferment en principe en 2015. En outre, E.ON bénéficie de droits de livraison via le hub néerlandais pour approximativement 200 MW. Enfin, E.ON est devenu propriétaire de la centrale à charbon/biomasse de Langerlo pour 556 MW et de la TGV de Vilvorde pour 385 MW. La capacité de production d'E.ON en Belgique ne s'élève donc pas à 1.700 MW. Depuis le swap en 2009, E.ON n'a plus installé de capacité de production supplémentaire en Belgique.

13. Le point 1-2.4 doit être corrigé dans le sens où Centrica a vendu sa participation dans SPE-Luminus en 2009 à E.D.F. par le biais de l'achat à 100 % de Segebel, qui possède à son tour 63,5 % des parts dans SPE-Luminus. De la sorte, EDF est devenu le principal actionnaire de SPE-Luminus.

14. Le tableau ci-dessous présente, pour les quatre dernières années, la **capacité de production** par acteur du marché raccordé au réseau d'Elia. Le moment choisi est systématiquement le mois de décembre de l'année concernée.

En GW	2007	2008	2009	2010		2007	2008	2009	2010
<b>Electrabel</b>	13,4	13,7	12,3	11,7		85,8 %	85,1 %	74,6 %	72,1 %
<b>SPE</b>	1,4	1,5	1,8	2,4		8,8 %	9,5 %	10,7 %	14,5 %
<b>EdF</b>	0,5	0,5	0,5			3,1 %	3,0 %	2,9 %	
<b>EON</b>	0,0	0,0	1,5	1,5		0,0 %	0,0 %	8,8 %	9,0 %
<b>RWE</b>	0,3	0,3	0,3	0,3		2,1 %	2,0 %	2,1 %	2,2 %
<b>Autre (&lt; 2 %)</b>	0,0	0,0	0,1	0,4		0,1 %	0,3 %	0,9 %	2,3 %
<b>Total</b>	15,6	16,1	16,5	16,2		100 %	100 %	100 %	100 %
				<b>HHI</b>		7460	7350	5770	5500

15. Le tableau ci-dessus démontre que la part de marché d'Electrabel a diminué en trois ans : elle est passée de 86 % en décembre 2007 à 72 % en décembre 2010. L'impact du swap d'Electrabel avec E.ON est visible lors du passage de décembre 2008 à décembre 2009 : l'indice de concentration HHI baisse de 7.350 à 5.770. Bien que cette diminution du HHI soit significative, elle est loin d'être suffisante pour que l'on puisse parler d'une structure de marché compétitive. En effet, un marché est considéré comme fortement concentré à partir d'un HHI de 2.000.

16. Le chemin est donc encore long si la Belgique souhaite développer un marché de production concurrentiel. Dans ce cadre, il est intéressant de renvoyer à la publication du 13 janvier 2011 d'un rapport du Bundeskartellamt, l'autorité allemande de la concurrence, à propos du marché allemand de production et de gros. En effet, il en découle que quatre grands acteurs possèdent ensemble 80 % du marché allemand de l'électricité. En d'autres termes, le marché allemand est nettement moins concentré que le marché belge. Malgré tout, l'autorité allemande de la concurrence constate que ces entreprises sont toujours incitées à influencer les prix du marché et en mesure de le faire. Donc, même sur un marché nettement moins concentré que le marché belge, il est possible d'influencer les prix et il y a des incitants dans ce sens. A fortiori, ceci vaut pour le marché belge de production et de gros. Par contre, cela ne signifie pas que les prix soient réellement influencés. Cependant, la simple possibilité qu'un acteur dominant influence les prix de manière significative, suffit à elle seule à dissuader de nouveaux acteurs et à entraver le bon fonctionnement du marché.

17. En outre, l'on est en droit de se demander dans quelle mesure E.ON a un incitant à faire concurrence à Electrabel. En raison du swap, nous sommes en effet confrontés à une situation dans laquelle deux acteurs se rencontrent sur au moins deux marchés (Belgique et Allemagne), et dans laquelle ces deux acteurs possèdent une part asymétrique du marché :

- en Belgique, la position d'Electrabel est dominante et celle d'E.ON, petite ;
- en Allemagne, la position d'E.ON est dominante et celle d'Electrabel, petite.

En d'autres termes, les entreprises disposent toutes les deux de l'incitant et des moyens de sanctionner tout comportement concurrentiel agressif. Sur de tels marchés dits *multi-contact*, il est toutefois difficile de déterminer si c'est réellement le cas, mais les circonstances du marché et les incitants se prêtent à un tel comportement.

18. Concernant le **marché des consommateurs**, le swap n'a en tout cas pas eu d'effet positif sur le marché des grands consommateurs, comme en témoigne le tableau ci-dessous. Ce tableau représente la fourniture d'énergie par Electrabel et ses concurrents à un niveau de tension de plus de 70 kV (partie supérieure), ainsi que le nombre de clients (partie inférieure) pour la période 2007 – 2010. La part d'Electrabel dans la quantité d'énergie fournie et dans le nombre de clients n'a pas diminué au cours de la période 2007 – 2010. Bien au contraire, la part d'énergie fournie a légèrement augmenté, jusqu'à 89 %, ce qui signifie qu'Electrabel a relativement mieux géré les pertes engendrées par la crise économique que ses concurrents.

Marché de fourniture sur >70 kV									
TWh	2007	2008	2009	2010		2007	2008	2009	2010
<b>Electrabel</b>	12,5	11,5	10,8	12,2		88 %	84 %	88 %	89 %
<b>autre</b>	1,7	2,2	1,5	1,5		12 %	16 %	12 %	11 %
<b>total</b>	14,2	13,7	12,3	13,7		100 %	100 %	100 %	100 %

Nombre	2007	2008	2009	2010		2007	2008	2009	2010
<b>Electrabel</b>	63	70	70	71		83 %	84 %	84 %	84 %
<b>autre</b>	13	13	13	14		17 %	16 %	16 %	16 %
<b>total</b>	76	83	83	85		100 %	100 %	100 %	100 %

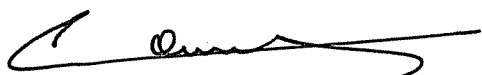
19. Il convient également de souligner que le Service de Médiation de l'Energie est souvent consulté à propos de plaintes depuis qu'il est opérationnel (page 5, point 2-1.1, deuxième alinéa).

20. Le Service de Médiation de l'Energie a été créé par la loi du 16 mars 2007 et le service de médiation néerlandophone a vu le jour en 2009 (page 6, point 2-1.2, deuxième alinéa).

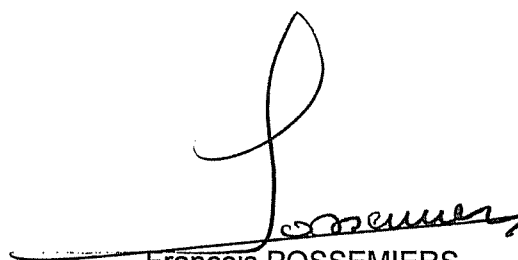
21. Le point C de la proposition de résolution doit également mentionner que de nombreuses plaintes sont aussi adressées au Service de Médiation de l'Energie, à la CREG et aux régulateurs régionaux.

\*\*\*\*

Pour la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz.



Guido CAMPS,  
Directeur



François POSSEMIERS,  
Président du Comité de direction