

RAPPORT sur la consultation relative à une proposition visant à introduire le concept de "consommateur électro-intensif" à l'article 12, §5 de la loi électricité

1. Contexte

Sur ordre de la ministre de l'énergie, la Direction générale de l'Energie a formulé une proposition de définition du concept de "consommateur électro-intensif" à ajouter à l'article 12, §5 de la loi électricité. Plus précisément, ce concept sera appliqué pour déterminer les tarifs de transport des entreprises ou des succursales d'entreprises directement connectées au réseau de transport et aux réseaux ayant une fonction de transport.

La Direction générale a consulté les stakeholders pertinents concernant cette proposition. Ce rapport est une synthèse des réactions reçues.

2. Participation à la consultation

La période de consultation s'est déroulée du 27 octobre au 28 novembre 2023. Au total, cinq stakeholders contactés par écrit ont réagi à l'appel : les fédérations d'entreprises Febeliec, Agoria, Essenscia, Unizo et un répondant qui a demandé la confidentialité. En outre, deux entreprises, qui ont été informées de l'initiative par leur fédération, ont participé (Thy Marcinelle et un répondant qui a demandé la confidentialité). Enfin, à l'occasion de cette consultation, Elia, le gestionnaire du réseau de transport, a pris l'initiative de partager quelques réflexions sur cette problématique.

3. Discussion

Il est à noter que plusieurs répondants ont profité de l'occasion pour remettre en cause, au moins partiellement, l'ensemble de l'optique. Le point de départ est certes commun - la préoccupation concernant l'impact des tarifs de transport sur la compétitivité de catégories spécifiques d'entreprises. Cependant, la piste consistant à différencier les tarifs des réseaux de transport par l'application d'un concept « d'électro-intensité » ne bénéficie pas d'un grand soutien.

Par ailleurs, la base juridique de la politique envisagée suscite de nombreuses inquiétudes.

Une contribution confidentielle place cette mesure particulière dans une perspective socio-économique plus large. Des commentaires spécifiques peuvent s'inscrire dans le cadre d'une recherche d'un rapport coût-bénéfice socio-économique le plus positif possible. À cette fin, il convient également d'assurer une transparence maximale.

Enfin, des remarques spécifiques portent sur certains aspects de la définition du concept d'électro-intensité :

- Identification des secteurs
- Règle des 20%
- « Prélèvement d'électricité » contre « consommation d'électricité »
- Demande d'une analyse d'impact préalable

Tous ces aspects sont abordés ci-dessous.

3.1 Autres pistes de réflexion concernant la politique souhaitée

Plusieurs fédérations préconisent explicitement une autre approche. Le point de départ est assez commun : l'impact négatif de l'inégalité des coûts énergétiques sur la compétitivité internationale des entreprises belges. Là où la proposition - dans le cadre de la mission de la Ministre de l'énergie et de l'avis de la CREG du 29 juin 2023 - s'inscrit dans la piste de lier explicitement la différenciation des tarifs du réseau de transport à un concept d'électro-intensité élaboré de manière opérationnelle, plusieurs stakeholders préconisent explicitement de lier les réductions sur les tarifs du réseau de transport à des critères similaires ou équivalents à ceux applicables dans les pays voisins.

3.1.1 Commentaires des stakeholders

La proposition actuelle n'est pas acceptable pour **Essenscia** et ne correspond en rien à l'idée de la norme énergétique qui s'engage à maintenir la compétitivité des entreprises. « L'intensité électrique » n'est pas un critère approprié pour plusieurs raisons (ne protège pas suffisamment la compétitivité de l'industrie - par exemple, les entreprises dont la consommation d'énergie est variée -, la règle des 20 % est arbitraire et ne tient pas compte des besoins et des circonstances spécifiques d'une entreprise). Essenscia préconise explicitement la "consommation annuelle" comme critère principal alternatif et d'autoriser également différents profils de consommation (à l'instar du système français).

Afin d'assurer une protection efficace de la position concurrentielle de toutes les entreprises concernées, **Febeliec** propose d'autoriser des réductions sur les tarifs de transport sur la base de critères similaires ou équivalents à ceux utilisés dans les pays voisins, à savoir le profil de consommation et la contribution à la stabilité du réseau de transport, et sur la base d'un benchmarking par le gestionnaire du réseau de transport des coûts de transport pour des consommateurs d'électricité pertinents. Febeliec lie cette position à une proposition concrète d'adaptation de la législation - à insérer dans l'article 12, §5, premier alinéa de la loi électricité.

Agoria constate que l'avis (A)2591 de la CREG et la proposition de la Direction générale de l'énergie ne développent pas la piste d'accorder autant que possible le même type de réductions que dans les pays voisins. Dans ce contexte, Agoria demande d'examiner comment une structure tarifaire avec un faible coût de système et pour un "temps d'utilisation" favorable, contribue à des tarifs de réseau plus compétitifs et à une meilleure position concurrentielle pour les entreprises électro-intensives par rapport aux pays voisins. Agoria demande également que les réductions des tarifs de réseau s'inscrivent autant que possible dans une politique industrielle visant à sauvegarder la position concurrentielle des secteurs stratégiques pour la transition énergétique et climatique et la sécurité de l'approvisionnement en énergie et en matériaux de l'UE. Plus précisément, il convient d'examiner dans quelle mesure il est également possible d'inclure les secteurs visés par les Net-Zero Industrial Act et Critical Materials Act.

Une **contribution confidentielle** affirme qu'une alternative pourrait être d'accorder des réductions aux entreprises ayant une consommation délétable ou flexible. Un tel profil de consommation facilite l'intégration de la production d'énergie renouvelable et apporte une valeur ajoutée à la société dans son ensemble. D'autre part, ce stakeholder n'est pas favorable à l'octroi de réductions aux consommateurs 'baseload', comme le font certains pays voisins, car les consommateurs flexibles ne répondent pas à ce critère.

Enfin, quelques réflexions d'**Elia**: « Nous n'avons pas d'idées préconçues sur la nature des mécanismes à mettre en œuvre qui serait le plus favorable pour assurer un level playing field approprié à nos entreprises par rapport à leur concurrente. Nous n'avons pas d'option particulière quant au fait de savoir s'il faut viser les entreprises électro-intensives (et si oui, sur base de quelle paramétrage), ou

viser d'autres catégories ou d'autres critères. Nous estimons toutefois que dans la manière dont le mécanisme est mis en place et dans sa paramétrisation, il faut s'assurer que celui-ci ne décourage pas les entreprises à mettre à disposition du système, ou de ses acteurs, leur éventuelle flexibilité. Le challenge de la transition énergétique est tel qu'un changement de paradigme est en cours, où la consommation d'électricité va devoir d'avantage s'adapter à l'abondance/rareté d'électricité dans le système. Il faut donc soutenir – et à tout le moins ne pas freiner – le développement de la flexibilité des besoins électriques de nos utilisateurs de réseau. Ainsi, qu'importe l'angle par lequel l'Etat évaluerait si une entreprise peut ou non bénéficier d'une mesure assurant sa compétitivité internationale, nous invitons l'Etat à avoir la préoccupation de la flexibilité en tête lorsqu'il en définira les modalités pratiques et concrètes. »

3.1.2 Position de la Direction générale de l'Énergie

La Direction générale prend note avec grand intérêt de toutes ces contributions très intéressantes et pertinentes. En même temps, nous constatons cependant que la formulation de politiques alternatives n'entre pas vraiment dans le cadre de cette consultation. Cette initiative de la direction générale de l'énergie donne suite aux instructions de la ministre de l'énergie. Il n'appartient pas à la Direction générale de l'Énergie de se prononcer sur l'opportunité d'une politique ou d'une autre.

3.2 Questions quant à la base juridique de la proposition

Est-il possible, dans le cadre de l'UE, de différencier les tarifs des réseaux de transport de manière à favoriser les "entreprises électro-intensives" ?

3.2.1 Commentaires des stakeholders

Agoria demande d'examiner s'il existe des garanties suffisantes en matière de compatibilité avec la réglementation européenne des États; en effet, la référence aux critères retenus dans les communications sur les aides d'État pour les redevances environnementales (CEEAG-2022/C 80/01) n'est pas en soi une garantie de compatibilité avec les règles de l'UE en matière d'aides d'État.

Selon **Essenscia**, la formule est basée sur un cadre juridique de référence pour les aides d'État, alors que cette situation ne concerne pas une aide d'État.

Febeliec affirme que l'utilisation de critères identiques ou au moins similaires ou équivalents à ceux des pays voisins facilitera considérablement l'approbation des réductions par les autorités européennes de la concurrence.

Une **contribution confidentielle** observe ce qui suit : « La définition de 'consommateur électro-intensif' est utilisable pourmais ne courons-nous pas le risque que l'Europe refusera une réduction sur cette base en vertu des règles relatives aux aides d'État ? » Elle précise en outre qu'une réduction basée sur la flexibilité serait probablement plus facilement approuvée par l'Europe (en effet, l'Europe encourage la stimulation de la flexibilité).

3.2.2 Position de la Direction générale de l'Énergie

Une coordination préalable avec la Commission européenne dans le cadre des règles européennes sur les tarifs de réseau et les aides d'État semble appropriée pour des raisons de sécurité juridique. En effet, il est possible qu'un tel régime tarifaire favorable soit qualifié comme une aide d'État (en plus d'être qualifiée comme ne reflétant pas les coûts et donc en violation du règlement 2019/943), bien qu'en même temps, certains arguments semblent pouvoir être avancés pour dire qu'un tel régime ne constituerait pas une aide d'État.

3.3 Remarques quant à l'équité et la transparence

3.3.1 Commentaires des stakeholders

Une **contribution confidentielle** attache une grande importance à la surveillance étroite de l'équité et de la transparence de la politique proposée.

- Les données utilisées pour déterminer si une entreprise est électro-intensive ou non doivent être accessibles au public.
- Evaluation publique annuelle par un organisme agréé et publication annuelle de la liste des entreprises électro-intensives agréées.
- Lier l'octroi d'un régime tarifaire favorable à d'autres conditions sociales et environnementales.
- Pas de financement de la mesure au détriment des ménages.
- Pas d'interférence avec l'objectif selon lequel les multinationales devraient être taxées à 15 % au minimum.

3.3.2 Position de la Direction générale de l'Énergie

La Direction générale de l'énergie prend note de ces remarques.

3.4 Remarques relatives à la définition de l'électro-intensité

3.4.1 Identification des secteurs et du seuil

3.4.1.1 Remarques des stakeholders

Unizo est favorable à ce que le terme "électro-intensif" soit le plus large possible, tant en termes de secteurs (nombre de codes NACE) que de seuil d'électro-intensité individuelle. « La crise énergétique (résultant de la guerre entre l'Ukraine et la Russie) a prouvé que le commerce de détail (y compris les supermarchés) est également confronté à des coûts énergétiques élevés, notamment en raison de la nécessité de réfrigérer les denrées alimentaires, c'est pourquoi ils doivent également pouvoir être identifiés comme électro-intensifs, d'où notre demande d'inclure ces codes NACE et de ne pas exclure ces secteurs. Dans les PME, le coût relatif au personnel par rapport aux coûts totaux est généralement très élevé et le pourcentage du coût de l'énergie (par rapport aux coûts totaux) est donc relativement plus faible. Pour éviter leur exclusion, nous demandons que le seuil de l'intensité électrique individuelle soit inférieur à 20 % .»

Selon **Essenscia** , la proposition d'utiliser une intensité électrique individuelle d'au moins 20 % est arbitraire et ne tient pas compte des besoins et des circonstances spécifiques d'une entreprise individuelle. En outre, les critères de calcul dépendent de la structure financière de l'entreprise et pas nécessairement de la position concurrentielle des sites individuels.

Agoria demande d'examiner dans quelle mesure il est également possible d'inclure les secteurs visés par les Net-Industrial Act et Critical Materials Act. En effet, le concept proposé par la DG Énergie exclut de très nombreuses entreprises, principalement en raison du critère d'intensité électrique de 20 %. Cela signifie que la proposition n'est utilisable que pour un nombre limité d'entreprises auxquelles elle devrait être destinée. Néanmoins, pour ces entreprises, elle contribue à une meilleure compétitivité. En ce qui concerne la condition que les secteurs soient exposés à un risque significatif selon les lignes directrices CEEAG, Agoria remarque que les critères utilisés par l'UE à cet égard - l'intensité commerciale et l'intensité électrique - sont évalués au niveau de l'Union. La différence entre le niveau de l'Union et le niveau des pays peut être importante.

L'entreprise **Thy Marcinelle** soutient sans réserve la proposition. « Thy-Marcinelle (située à Charleroi) produit de l'acier à béton via la filière de fusion secondaire de l'acier : recyclage des ferrailles au four électrique. Nos produits sont des aciers de commodité, caractérisés par de faibles marges bénéficiaires. Cela nous contraint à une parfaite maîtrise des coûts. La pénétration croissante des importations en provenance des pays tiers et les mesures prises par les Etats voisins en soutien des industries électro-intensives a sérieusement entamé notre compétitivité au cours des dernières années. Cette perte de compétitivité doit être largement attribuée au prix de l'électricité dont nous sommes un gros consommateur. Ceci est d'autant plus injuste que notre procédé de fabrication est largement 'électrifié' et donc vertueux. En conclusion, nous soutenons pleinement la définition de consommateur électro-intensif telle que proposée dans la note. »

3.4.1.2 Position de la Direction générale de l'Energie

Étant donné que les CEEAG ne couvrent pas les tarifs du réseau de transport, il n'y a en principe aucun obstacle à l'adaptation, voire à la suppression, de la liste des secteurs éligibles. D'ailleurs, cette liste n'était pas très sélective. Par contre, la règle des 20 % est très sélective. Comme déjà été mentionné dans la proposition, le pourcentage peut être réduit, ce qui rendrait la règle moins sélective.

3.4.2 « Prélèvement d'électricité » contre « consommation d'électricité »

3.4.2.1 Remarques des stakeholders

Un stakeholder, **Essenscia**, n'est pas d'accord avec le fait que l'électro-intensité soit calculée sur la base de la quantité physique d'électricité prélevée par l'entreprise (ou la succursale) du réseau de transport, c'est-à-dire le prélèvement. Le prélèvement n'est pas un critère approprié selon Essenscia car il décourage le développement de la production locale d'électricité. Au lieu de cela, la consommation annuelle est proposée comme critère principal. Ce critère permet également d'éviter des obstacles au développement de la flexibilité et de la production locale.

3.4.2.2 Position de la Direction générale de l'Energie

La Direction générale de l'Énergie reconnaît que le critère de prélèvement pourrait avoir un 'effet inhibiteur' sur le développement d'une production d'électricité autosuffisante. Toutefois, il n'est pas certain que cet effet soit significatif. On pourrait supposer que la décision d'investir dans l'autoproduction d'électricité dépend de plusieurs facteurs (éventuellement liés entre eux).

Évidemment, il ne semble pas juste que deux entreprises ayant une consommation d'électricité comparable bénéficient d'un traitement différent en termes de tarifs de transport, l'entreprise qui a le moins investi dans la capacité d'autoproduction étant de facto récompensée financièrement pour cela. Inversement, il peut également sembler injuste qu'une entreprise qui consomme relativement peu d'électricité, puisque la grande majorité de sa consommation est autoproduite, puisse néanmoins bénéficier de tarifs de transport réduits.

Le choix de la proposition en termes de prélèvement est également lié à un facteur opérationnel. Le prélèvement du réseau de transport est connu par le gestionnaire du réseau de transport. Réclamer des données relatives à la consommation d'électricité semble toutefois un peu plus complexe.

3.4.3 Demande d'une analyse d'impact préalable

3.4.3.1 Remarques des stakeholders

Une **contribution confidentielle** demande que la proposition fasse l'objet d'une analyse d'impact préliminaire. « ... ne se prononcent pas encore sur la définition proposée par le SPF Economie et la CREG car nous souhaitons une analyse d'impact de cette mesure avant toute prise de décision

définitive. En effet, nous souhaitons savoir quel sera le volume des entreprises concernées par ces aides, le montant estimé des aides, et une liste des entreprises qui seraient éligibles au titre de la définition proposée. La mesure doit cibler les entreprises réellement concernées par cette problématique. Suite à la connaissance de ces informations, ... sera en mesure de se prononcer sur la définition proposée. »

3.4.3.2 Position de la Direction générale de l'Energie

La Direction générale de l'Energie demandera à la CREG s'il est possible de soumettre la proposition à une analyse d'impact préalable.

4. Principales conclusions

Les défis juridiques qui se manifestent seront examinés avec le cabinet. En tout état de cause, dans le cadre des règles européennes sur les tarifs des réseaux et les aides d'État, une coordination avec la Commission européenne sera nécessaire.

Une concertation sera menée avec le Cabinet concernant la possibilité/l'opportunité d'ajuster la définition de l'électro-intensité dans un sens plus universel via (1) l'extension de la liste des secteurs (voire la suppression de ce critère) et (2) la diminution du seuil de 20%.

Il sera conseillé au cabinet de demander à la CREG d'effectuer une analyse d'impact préliminaire de la proposition.