

Les concessions de distribution d'électricité au Brésil : régulation et recomposition industrielle

La vente des concessions de distribution d'électricité au Brésil se traduit par un mouvement général de recomposition industrielle. Des alliances à géométrie variable se sont formées, dominées par des firmes étrangères. A terme, on peut s'interroger sur la cohérence de ces structures et sur leur capacité à servir l'intérêt collectif.

par **Christophe Defeuilley**,
CIRE,
Lionel Cauret,
INESTENE
et **Christophe De Gouvello**,
CIRE

Le Brésil, à la suite d'autres pays d'Amérique du Sud, connaît depuis le début des années 90 une vague importante de privatisation et de réorganisation de nombreux secteurs d'activité. Dans la distribution de l'électricité, les anciennes structures ont laissé la place à des opérateurs privés, liés par contrat aux autorités publiques et encadrés par une agence de régulation indépendante aux pouvoirs et aux compétences très larges. Avec l'arrivée de nouveaux investisseurs privés, principalement des firmes étrangères, on assiste à un très vaste

mouvement de recomposition s'appuyant sur la constitution d'alliances, portées par les logiques industrielles menées par les opérateurs à l'échelle continentale et internationale. Il n'est

pas sûr que les structures industrielles ainsi formées répondent

aux vœux des pouvoirs publics, dont le souci est de s'appuyer sur un secteur, certes concurrentiel, mais qui bénéficie de cohérence et de stabilité. L'instance de régulation risque de se voir confronter à une réalité industrielle mouvante, difficile à appréhender, tiraillée par des conflits internes. Le travail de la régulation, s'il est rendu difficile par des structures industrielles trop monopolistiques, peut aussi l'être par un foisonnement d'opérateurs engagés dans des alliances instables.

Le contexte de la réorganisation

Avant 1995, le système brésilien était structuré autour d'Eletrobras, entreprise holding de l'Etat fédéral responsable de la coordination technique et financière de l'ensemble du secteur, de la planification des investissements à long terme ainsi que du transport, de l'essentiel de la production (via quatre grandes compagnies inter-régionales) et d'une partie de la distribution. Une trentaine de compagnies publiques régionales complétait l'organisation du système électrique.

Dans les années 80, à l'instar de toute l'économie nationale, le secteur électrique brésilien a dû faire face à des difficultés importantes. En 1993, le secteur étant proche de la banqueroute,

l'Etat fédéral dut intervenir (augmentation des tarifs, reprise des dettes des compagnies). Malgré cela, de nombreux problèmes structurels restaient en suspens : impossibilité de lever les

En 1993, le secteur électrique brésilien étant proche de la banqueroute, l'Etat fédéral a dû intervenir

ressources nécessaires pour faire face à l'expansion de la demande,

insuffisance du contrôle managérial d'un grand nombre de compagnies, augmentation des pertes techniques et commerciales dans la distribution, absence de structures institutionnelles susceptibles d'inciter et de favoriser l'amélioration des performances d'ensemble du secteur.

C'est en 1995 que s'amorce la réforme du secteur électrique. L'objectif général est d'aboutir à un modèle « décentralisé et compétitif ». Pour cela, les autorités publiques organisent :

- la création d'une agence régulatrice indépendante (ANEEL) ;
- le lancement d'un plan d'actions devant relancer les investissements et l'interconnexion avec les pays voisins (dont Argentine) ;
- la privatisation de la distribution, ou plus exactement la vente au secteur privé du droit d'exercer les activités de distribution pendant une période déterminée (les actifs restant propriété du secteur public) ;
- la mise en place d'un nouveau cadre réglementaire, juridique et commercial ;
- l'ouverture de la production à la concurrence.

La situation actuelle

A l'heure actuelle, les réformes ont porté sur les quatre points suivants. Tout d'abord, on a procédé à la privatisation progressive des compagnies de

distribution (fédérales puis provinciales) et, depuis septembre 1998, de la production. C'est pour les pouvoirs publics un moyen de faire face au déficit d'investissement en attirant les capitaux d'entreprises privées étrangères.

Le second point concerne la création de l'Agence fédérale de régulation : l'ANEEL (*Agiencia Nacional de Energia Eletrica*). Indépendante, elle doit régler les litiges, assurer la défense des consommateurs et le respect des cahiers des charges, infliger des sanctions en cas de manquements aux obligations contractuelles et fixer la structure et les évolutions tarifaires des compagnies de distribution. L'ANEEL dispose de ressources propres qui ne sont pas versées ni par l'Etat fédéral ni par les Etats, mais par les intervenants du secteur (distribution, transport et production) à concurrence de 0,5 % de leurs bénéfices annuels nets. Cela lui confère une indépendance vis-à-vis d'éventuelles pressions de la part des pouvoirs publics.

Une troisième réforme porte sur la définition des seuils de participation. Un producteur (ou un distributeur) ne pourra détenir plus de 20 % des capacités nationales, ou 25 % du réseau SE-CO, ou 35 % du réseau N-NE. Un opérateur à la fois producteur et distributeur ne pourra contrôler plus de 30 % des installations nationales. Ces seuils visent à éviter que les entreprises privées entrant sur le marché ne réduisent l'exercice de la concurrence en effectuant des opérations de reconcentration verticale ou horizontale.

La quatrième mesure concerne la création progressive du marché de gros pour la vente de l'électricité. Le futur modèle d'approvisionnement, qui n'est pas encore totalement défini, devra répondre aux orientations suivantes :

- concurrence à la production ;
- accès des tiers au réseau ;
- possibilité pour les grands consommateurs et les distributeurs de choisir leurs fournisseurs ;
- incitation à la production indépendante.

Pour le moment, il n'est pas prévu d'ouvrir la concurrence aux usagers

finaux. Le marché de gros ne devrait jouer dans le futur qu'un rôle d'appoint : l'essentiel des transactions de vente d'électricité entre les producteurs et les distributeurs passera en effet par des contrats bilatéraux, négociés en dehors du marché.

Nouvelles règles de fonctionnement des concessions

Le gouvernement fédéral a instauré une nouvelle réglementation concernant les concessions de distribution (Loi du 13 février 1995). Elle sert de base à la rédaction des contrats de concession, qui peuvent cependant prévoir des clauses additionnelles (1). Les principaux traits de ces contrats sont les suivants.

La délégation au secteur privé doit être précédée d'une ouverture à la concurrence passant par l'organisation d'un appel d'offres. La sélection se fait sur la base du prix de reprise de la concession et sur les caractéristiques techniques de la proposition. Les candidats ne font pas d'offres tarifaires. La structure et le niveau des tarifs sont fixés par l'ANEEL avant la mise aux enchères.

La durée du contrat est fixée à 30 ans. Une fois cette période achevée, un nouvel appel d'offres est organisé.

Le service doit répondre aux conditions de continuité, d'efficacité, de sécurité, d'adaptation et de modicité des tarifs.

Les usagers disposent du droit de bénéficiaire d'un service « adéquat » et de recevoir les informations nécessaires à la défense des intérêts individuels et collectifs.

L'entreprise concessionnaire doit se soumettre à des contrôles détaillés et périodiques de ses activités. L'ANEEL doit avoir accès à *tous* les documents qu'elle jugera nécessaire dans les domaines administratif, comptable, commercial, technique, économique et financier.

L'évolution de la rémunération suit une logique de remboursement partiel des

coûts. La formule de révision des tarifs est de la forme suivante :

$$\frac{a + (b - X)}{c}$$

Avec (a) qui représente l'ensemble des coûts d'exploitation et d'investissement, (b), la marge réalisée par l'entreprise (revenus moins dépenses), (c), les revenus dégagés dans l'année, et (X), un indice fixé par l'ANEEL. Cette formule permet de faire évoluer la rémunération en tenant compte à la fois de la situation d'ensemble de l'entreprise (coûts et revenus), mais aussi de sa productivité (la marge dégagée). Elle traduit la volonté politique de partager les gains de productivité entre l'entreprise (via la marge) et les usagers (via la minoration de cette marge par l'indice X). La détermination de X n'est pas négociée : l'ANEEL compare les coûts, les revenus et la marge obtenus par l'entreprise à une situation de référence (ce que l'entreprise aurait dû obtenir comme résultats compte tenu de l'environnement dans lequel elle évolue) calculée à partir d'un modèle de simulation (méthode CAPM de NERA) (2). A ce jour, les ajustements tarifaires n'ont touché qu'une entreprise, Escelsa (juillet 1998). A cette occasion, l'ANEEL a décidé une baisse tarifaire (-3,4 % en moyenne ; -3,3 % pour les clients résidentiels et -3,3 % pour les petits industriels), en réponse à l'augmentation des ventes et à la baisse des coûts de fourniture.

Notons que des pénalités sont prévues en cas de manquement aux obligations contractuelles et réglementaires. Les amendes croissent avec la gravité des infractions. La valeur maximale de la pénalité financière est fixée à 2 % du chiffre d'affaires annuel réalisé. En cas d'infraction particulièrement grave et répétée, l'ANEEL peut aller jusqu'à annuler la concession accordée à l'entreprise, avec effet immédiat. Cependant, l'application des sanctions

(1) Du reste, on constate une tendance à l'enrichissement progressif et à l'affinement des clauses contractuelles entre les premiers contrats signés (notamment celui de Light) et les derniers en date.

(2) Cependant, l'entreprise peut défendre son point de vue auprès de l'ANEEL si elle estime que la valeur de X est surévaluée. Elle présente ses propres évaluations et tente d'infléchir la position de l'instance de régulation.

Principales privatisations des distributeurs

Compagnies Vendues	Prix de vente US M\$	Prix de vente / prix de base	Consortiums gagnants
Escelsa	386	11 %	Iven SA, autres
Light	2 226	0 %	EDF, Houston, AES, CSN, autres
Cerj	587	30 %	Endesa, autres : Chilectra, EDP, Gouvernement de Rio
Cemig	1 140	0 %	AES, Southern Electric
Coelba	1 596	77,4 %	Iberdrola, autres : Banco do Brasil, Fonds de pension
CEEE-N/NE	1 485	82 %	VBC, autres : CEA, Previ
CEEE-CO	1 372	93 %	AES
CPFL	2 729	70 %	VBC, autres
Cemat	353	21 %	Grupo Rede (Landys & Gyr), Inepar
Cosern	605	73 %	Iberdrola, autres : Fonds de pension
Enersul	564	83 %	Iven SA, autres : Escelsa, etc.
Energipe	519	96 %	Cataguases Leopoldina, puis CMS
Coelce	867	27,2 %	Endesa (Esp.), Enersis-Chilectra (Ch), Cerj
Metropolitana	1 800	0 %	Light, autres
Elektro	1 300	99 %	Enron
Eletropaulo	1 014	0 %	EDP et CPFL (VBC et Previ)
Total	18 929		

n'est ni automatique, ni unilatérale. Une procédure longue et complexe précède la prise de décision et laisse l'opportunité à l'entreprise de défendre son point de vue.

Enfin, dernier point, les contrats de concession sont signés par l'entreprise concessionnaire, l'autorité concédante (l'Etat pour la distribution d'électricité) et l'agence de régulation. L'entreprise s'engage donc non seulement vis-à-vis de l'Etat (propriétaire des installations et responsable du service public), mais aussi de l'agence de régulation (contrôle de qualité, révisions tarifaires...).

Prédominance des compagnies étrangères

Comparé aux processus antérieurs chiliens (1989) et argentins (1992), le cas brésilien présente plusieurs particularités : lancement du processus de privatisation (1995) avant d'avoir totalement défini les nouvelles règles de fonctionnement du secteur (en particulier celles relatives au fonctionnement du marché de gros) ; ventes successives (non simultanées) des concessions de distribution (entre 1995 et 1998), puis mise aux enchères des entreprises de production (à partir de septembre 1998). Au premier semestre 1998, après trois

ans de privatisation, 59 % de la distribution, exprimée en termes d'énergie facturée, avaient été effectivement privatisés. Mi-98, les seize principales compagnies avaient été vendues pour 18,9 milliards dollars US.

Le gouvernement a choisi une procédure de privatisation aux enchères consistant à vendre la majorité du capital des compagnies de distribution à un investisseur ou groupe d'investisseurs. L'introduction en bourse n'a pas été retenue, à cause

de l'étroitesse du marché brésilien des capitaux et du souci gouvernemental de limiter les fluctuations boursières. Le prix de cession minimal d'une compagnie, fixé par les autorités, n'est pas calculé à partir de la valeur des actifs, mais en estimant le cash flow que dégagera l'entreprise pour la durée de la concession.

C'est le candidat proposant l'offre de reprise la plus élevée qui remporte les enchères (organisées selon la procédure dite de « vive voix » pour les premières, puis avec enveloppes fermées pour les suivantes). Les procédures de pré-qualification des candidats ont été légères, afin d'en accroître le nombre et de favoriser une concurrence plus intense.

Les procédures utilisées ont permis d'obtenir des prix généralement très supérieurs aux prix de référence, de sorte que huit des principales compagnies de distribution ont été cédées à des prix dépassant de 70 % à 99 % les prix de référence. Plusieurs raisons expliquent ces surenchères : volonté de remporter la concession « à tout prix », sous-estimation du prix de référence par les autorités publiques, etc. Notons toutefois que trois compagnies ont été cédées sans surenchères, à des dates où le contexte économique et financier traversé par le pays n'incitait pas à la multiplication des candidatures (Light, première privatisée ; Metropolitana et Gerasul, lors de la crise financière de mi-1998).

La plupart des compagnies de distribution ont été acquises par des consortiums comprenant des entreprises étrangères majoritaires (voir le tableau ci-contre). Trois raisons expliquent l'attrait des grandes entreprises internationales pour le marché brésilien.

Ce sont, tout d'abord, les perspectives de croissance d'un marché en forte expansion. En effet, la demande d'électricité devrait croître considérablement dans les années à venir.

Il s'agit, ensuite, de l'apprentissage de nouveaux métiers sur des segments non maîtrisés du secteur de l'électricité. Soit de l'amont (production) vers l'aval (distribution, voire commercialisation), soit de l'aval (production) à l'amont (ressource).

Les contrats de concession sont signés par l'entreprise concessionnaire, l'autorité concédante (l'Etat) et l'agence de régulation

Cela concerne les entreprises électriques qui veulent élargir leurs activités au sein du secteur, ainsi que les firmes venant de secteurs voisins comme celui du gaz. Enron en est l'exemple extrême, diversifiant ses activités en investissant dans des projets intégrés gaz / électricité à l'échelle continentale.

Troisième raison : la recherche de nouveaux relais de croissance et le gain de nouveaux marchés, notamment pour les entreprises dont l'espace de développement d'origine est limité (logique d'expansion horizontale). C'est le cas de plusieurs groupes européens (EDP, ENDESA, EDF).

Le marché brésilien représente un élément important des stratégies de développement menées au niveau

international par les principaux opérateurs internationaux. C'est la raison pour laquelle les principaux groupes ont cherché à investir ce marché, même s'ils doivent pour cela courir certains risques. La constitution d'alliances peut être considérée comme la réponse stratégique dominante apportée par les investisseurs à cette situation.

Jeu d'alliances et recomposition du secteur électrique

Face aux investissements et aux risques que représente la reprise d'une compagnie de distribution, les groupes étrangers se sont généralement regroupés en consortiums (souvent avec des intervenants locaux, industriels ou financiers). Peu d'entre eux (Enron, Tractebel) ont fait le choix de répondre seuls. Le partage des risques semble avoir joué un rôle prédominant dans la constitution des alliances : l'environnement réglementaire du secteur est encore en préparation et le contexte économique et financier national manque de stabilité (3).

Certaines alliances sont pérennisées : Endesa (Esp) - Enersis (Ch) - Endesa (Ch) ; EDP et Iberdrola. Mais, dans la plupart des cas, ces alliances ne sont pas stables. L'analyse de l'ensemble des candidatures (gagnantes, mais aussi perdantes) indique que les firmes étrangères ont soumissionné le plus souvent possible, en changeant de partenaires et de configuration d'alliances suivant les circonstances du moment (tel acteur est présent dans la région, qui va jusqu'au bout de la procédure, qui se désiste parmi les candidats, qui semble le mieux placé, qui est prêt à surenchérir, etc.). De ce fait, ce sont des groupements de circonstance qui gagnent

quelquefois les enchères et se retrouvent à la tête d'une concession de distribution d'électricité d'un Etat brésilien pour trente ans.

Dès lors, la viabilité et l'intérêt industriel de certaines des alliances constituées pour reprendre les concessions pourraient être rapidement remises en cause. Cela risque à terme de poser une série de problèmes, non seulement pour les entreprises, mais aussi pour le régulateur.

Cas extrême, la Light (Rio), la première compagnie de distribution privatisée (1995), a été acquise par un consortium réunissant EDF, Houston (EU), AES (EU) et CSN (Br). Au départ concurrents pour l'acquérir, ils ont finalement choisi de se regrouper et de faire une réponse commune, la seule, lors de la mise aux enchères. De cette manière, ils ont pu partager les risques de reprise et ont évité de surenchérir sur le prix de référence. Cette stratégie « opportuniste » a des limites. Une fois constitué, le consortium s'est rapidement heurté à des difficultés managériales et à des conflits internes (4). Les opérateurs, moins complémentaires que concurrents, ne partagent ni la même stratégie, ni la même vision de l'avenir de Light, privilégiant pour certains la recherche d'une rentabilité à court terme, pour les autres un objectif de plus long terme.

Une tâche difficile pour le régulateur

Confrontée à des structures industrielles instables et dont les contours risquent de changer significativement, l'instance de régulation aura certainement une tâche difficile. Le contrôle et le suivi des activités des opérateurs seront délicats à réaliser. Certes, un processus d'apprentissage du régula-

teur apparaît : il suffit de voir les améliorations successives apportées dans la rédaction d'un contrat de concession à l'autre. On peut aussi se demander si le service public n'aura pas, à terme, à en pâtir. Privés de perspective claire de développement, préoccupés par la gestion de leurs relations avec leurs associés, les opérateurs risquent de tourner une partie de leurs efforts vers la résolution de leurs difficultés internes et de leurs objectifs au détriment de l'amélioration du service aux usagers. ●

(3) La définition des seuils de participation incite aussi les investisseurs à constituer des consortiums. En élargissant le tour de table de leurs « partenaires », les entreprises qui sont déjà présentes sur le marché brésilien restent en dessous des seuils et peuvent envisager de se porter candidates à de nouvelles concessions.

(4) Largement repris et commenté par la presse nationale.

BIBLIOGRAPHIE

- ANEEL (1998), *Agencia Nacional de energia Eletrica : Legislação*, Brasília.
- Cauret L., De Gouvello C. et Defeuilley C. (1998), *Réformes et privatisations du secteur électrique sud-américain : contextes d'ouverture aux capitaux privés des compagnies étrangères*, CIREP pour EDF (DER).
- Cauret L., De Gouvello C. et Defeuilley C. (1999), *Analyse des stratégies d'acquisition et d'alliances par les investisseurs privés*, CIREP pour EDF (DER).
- Defeuilley C. (1999), « Competition and Public Service Obligations. Regulatory Rules and Industries Games », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 70.
- Hermes J. & Queiroz Pinto H. (1998), « Changes in the structure, regulation and financing of the Brazilian electricity supply industry », *IAEE conference Proceedings*, Cleveland.
- Ministry of Mines and Energy (1996), *Contrato de concessao para geracao, transmissao et distribuicao de energia eletrica, que celebram a uniao e a Light servicos de eletricidade S/A*, Rio de Janeiro.
- Ministry of Mines and Energy (1998), *Restructuring and developing the electricity sector in Brazil. Approach and results*, Brasília.
- Oliveira A. & Queiroz Pinto H. (ed.) (1998), *Financiamento do sector elétrico Brasileiro*, Garamond, Rio de Janeiro.
- Velasco L. (1997), *A economia politica das politicas publicas : as privatizacoes e a reforma do estado*, BNDES, Textos para Discussao, Rio de Janeiro.