

Avis

(A)2678

26 octobre 2023

Avis sur la proposition de loi modifiant la loi-programme du 27 décembre 2004 en vue d'annuler l'augmentation des accises décidée par le gouvernement fédéral et d'interdire d'augmenter les taxes sur l'énergie

Article 23, § 2, alinéa 1 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, et article 15/14, § 2, alinéa 1 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations

Non-confidentiel

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
INTRODUCTION	3
1. POSITION DE LA BELGIQUE VIS-A-VIS DES PAYS VOISINS EN TERMES DE PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ NATUREL POUR LES CLIENTS RÉSIDENTIELS	4
2. IMPACT DE LA BAISSÉ DE LA TVA ET DE LA HAUSSE DES ACCISES	5
3. COMPÉTENCE DE LA CREG	7

INTRODUCTION

La Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG) a reçu, le 2 octobre 2023, un courriel de la commission des Finances et du Budget de la Chambre des Représentants lui demandant de rendre un avis sur une proposition de loi émanant du PTB/PVDA modifiant la loi-programme du 27 décembre 2004 en vue d'annuler l'augmentation des accises décidée par le gouvernement fédéral et d'interdire d'augmenter les taxes sur l'énergie.

La CREG rend ci-après l'avis sollicité.

L'avis est formulé en application de l'article 23, § 2, alinéa 1 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, et article 15/14, § 2, alinéa 1 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations.

Outre l'introduction, le présent avis fait le point dans une première partie sur la position de la Belgique vis-à-vis des pays voisins en termes de prix de l'électricité et du gaz naturel pour la clientèle résidentielle. La deuxième partie présente une estimation de l'impact de la baisse de TVA à 6 % et de l'augmentation des accises par rapport à l'ancien système, basé sur un taux de TVA à 21 % et des accises spéciales fixées à un niveau inchangé depuis le 1^{er} janvier 2022. La troisième partie se penche sur la question de la compétence de la CREG en la matière.

Le comité de direction de la CREG a formulé le présent avis lors de sa réunion du 26 octobre 2023.

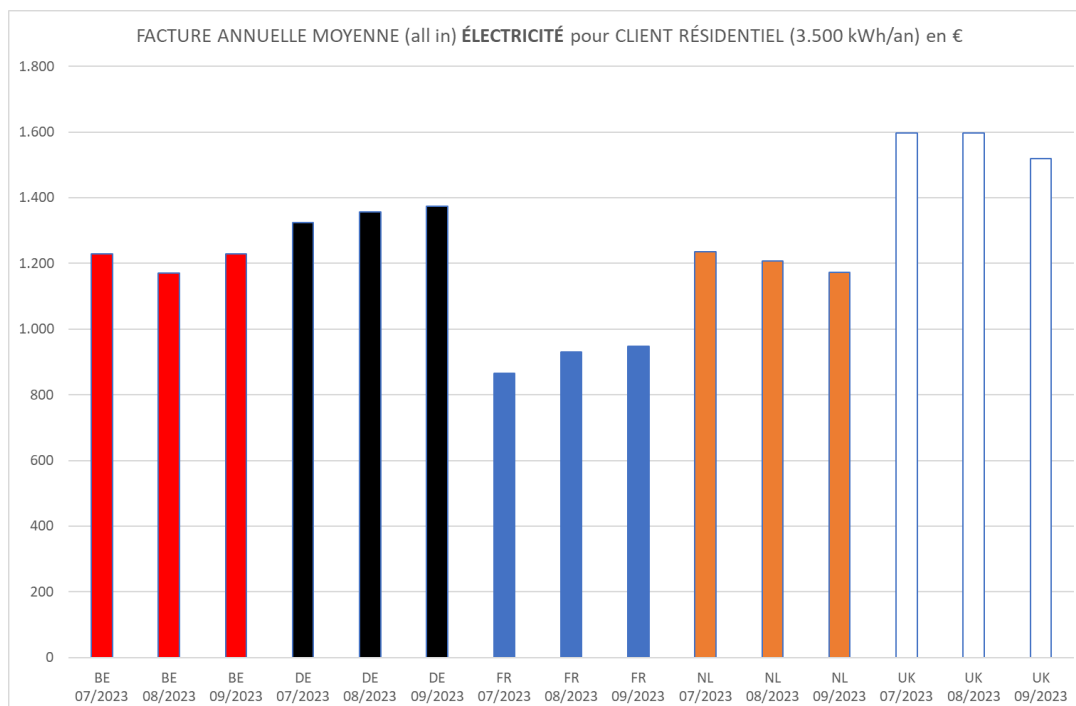
1. POSITION DE LA BELGIQUE VIS-A-VIS DES PAYS VOISINS EN TERMES DE PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ NATUREL POUR LES CLIENTS RÉSIDENTIELS

1. Dans les développements de la proposition de loi, il est mentionné que, sur la base des tableaux de bord de la CREG, la Belgique est le pays d'Europe occidentale où l'électricité est la plus chère depuis le début de l'année. Les tableaux de bord mensuels de la CREG montrent néanmoins qu'en 2023¹, pour le segment résidentiel, cette situation a été d'application uniquement en janvier 2023. Depuis lors, la Belgique se situe généralement en 3^e position sur 5 pays. C'est le cas en septembre 2023. Le prix de l'électricité pour un client résidentiel est plus cher qu'en France et qu'aux Pays-Bas, mais moins cher qu'en Allemagne et qu'au Royaume-Uni, voir graphique 1.

2. Par ailleurs, il est repris dans les développements de la proposition de loi que la Belgique est le deuxième pays le plus cher d'Europe occidentale après les Pays-Bas pour le gaz naturel. Or, cette situation a été d'application uniquement au mois de janvier 2023. Depuis avril 2023, la Belgique est même le pays le moins cher pour le gaz naturel résidentiel parmi les 5 pays observés. Lors de l'hiver 2022-2023, le gaz naturel pour la clientèle résidentielle était certes plus cher en Belgique qu'en France et au Royaume-Uni en raison d'un plafonnement des prix dans ces deux pays, auquel il a été mis fin depuis lors. En septembre 2023, le prix du gaz naturel pour un client résidentiel belge est donc le plus bas vis-à-vis des pays voisins (Allemagne, France, Pays-Bas et Royaume-Uni), voir graphique 2.

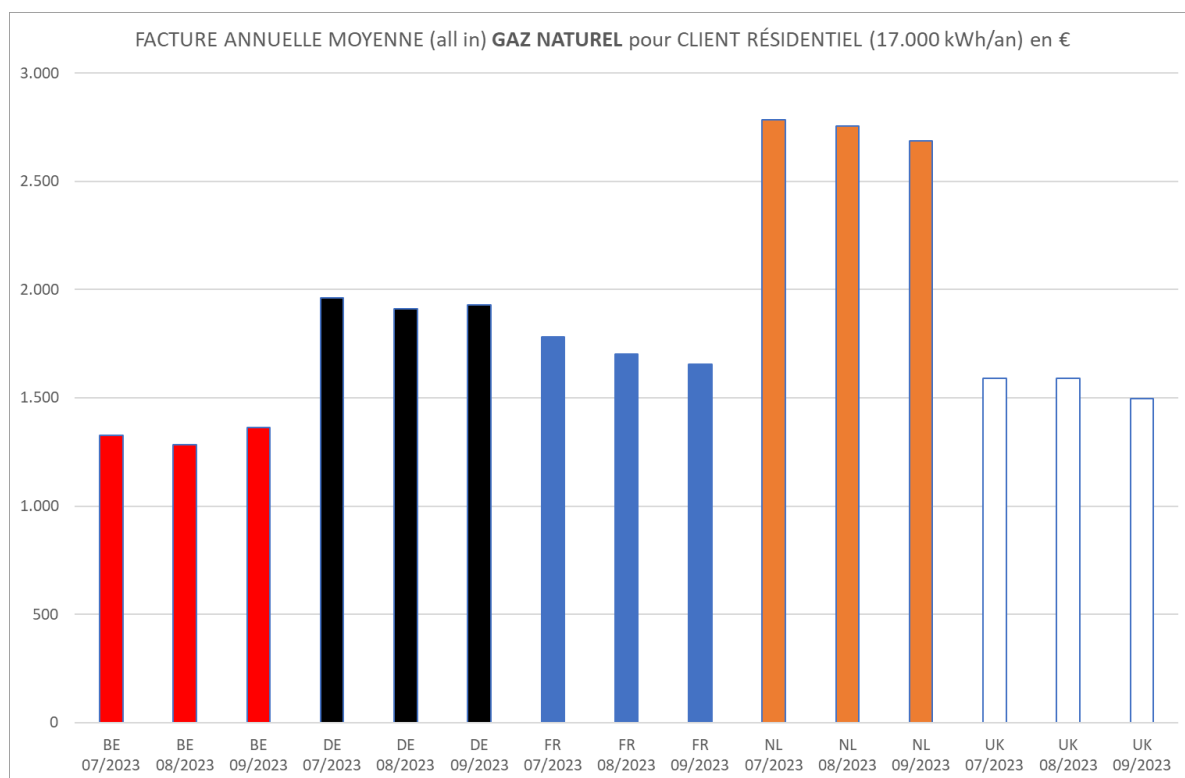
3. La CREG constate que la hausse des accises sur l'électricité et le gaz naturel intervenue au 1^{er} avril 2023 et estimée à 264 € par an TVA comprise par ménage moyen, n'a pas eu d'impact sur cette position concurrentielle (3^e sur 5 en électricité, 1^{er} sur 5 en gaz naturel).

Graphique 1 : comparaison du prix de l'électricité résidentiel avec les pays voisins



¹ Voir pages 6 et 12 sur <https://www.creg.be/fr/professionnels/fonctionnement-et-monitoring-du-marche/tableau-de-bord>

Graphique 2 : comparaison du prix du gaz naturel résidentiel avec les pays voisins



2. IMPACT DE LA BAISSÉ DE LA TVA ET DE LA HAUSSE DES ACCISES

4. Dans les développements du projet de loi, il est avancé que l'augmentation des accises annule complètement le bénéfice de la réduction de la TVA. La CREG a calculé l'impact estimé de la baisse de la TVA assortie à la hausse des accises sur la base des dernières données disponibles, à savoir celle de septembre 2023. Il en ressort que le nouveau système de TVA réduite à 6 % et de hausse des accises revient moins cher au consommateur résidentiel pour l'électricité et pour le gaz que l'ancien système basé sur un taux de TVA à 21 % et des accises fédérales inchangées depuis janvier 2022, comme le montrent les tableaux suivants.

Tableau 1 : impact nouveau et ancien système en électricité (3,5 MWh/an) en €

Electricité	09/2023		Delta favorable par EAN résidentiel (€/an)	# EAN résidentiels	Impact défavorable recettes Etat belge
	Système actuel (6% TVA & hausse accises)	Ancien système (21 % TVA & accises idem 2022)			
Energie	534,27	534,27			
Réseau	268,55	268,55			
Surcharges	356,56	237,98			
TVA	69,51	218,57			
Total	1.228,89	1.259,37	-30,48	5.025.982	-153.181.879

Tableau 2 : impact nouveau et ancien système en gaz naturel (17 MWh/an) en €

Gaz naturel	09/2023		Delta favorable par EAN résidentiel (€/an)	# EAN résidentiels	Impact défavorable recettes Etat belge (€)
	Système actuel (6% TVA & hausse accises)	Ancien système (21 % TVA & accises idem 2022)			
Energie	818,75	818,75			
Réseau	246,63	246,63			
Surcharges	221,41	90,68			
TVA	77,18	242,77			
Total	1.363,97	1.398,83	-34,86	3.040.620	-106.003.919

5. Le nouveau système de taxation est plus favorable pour le client résidentiel que l'ancien système. Un client moyen (3,5 MWh/an en électricité et 17 MWh/an en gaz naturel) paye respectivement 30,48 €/an en moins en électricité et 34,86 €/an en moins en gaz naturel avec le nouveau système. En corollaire, les recettes pour l'Etat sont impactées négativement de respectivement 153,2 M€ et 106 M€ sur base annuelle par rapport à ce qu'elles auraient été en maintenant l'ancien système.

6. Dans les développements de la proposition de loi, il est avancé qu'en 2019, avant la crise sanitaire et la crise énergétique, chaque ménage consommant de l'électricité et du gaz naturel payait en moyenne 313 €/an de TVA (21 % de TVA) sur sa facture énergétique. Or, la CREG estime ce montant de TVA à 283 €, auquel il convient d'ajouter les surcharges de 335 €, ce qui fait un total de **618 €/an** en TVA et surcharges en 2019. Depuis le 1^{er} avril 2023, un ménage paie un montant de TVA (6 %) estimé à 147 € et des surcharges estimées à 578 €, ce qui fait un total en TVA et surcharges de **725 €/an** pour une consommation moyenne d'électricité et de gaz naturel. Il convient cependant de garder à l'esprit que les prix de l'électricité et du gaz naturel pour la clientèle résidentielle ont augmenté de manière significative entre 2019 et 2023 (+ 38 % en électricité, + 81 % en gaz naturel, soit + 58 % pour le total des deux énergies) en raison essentiellement de la forte hausse de la composante énergie. Or, les taxes (TVA et surcharges) n'ont pas augmenté dans la même proportion, entre autres en raison de la réforme du système de TVA et d'accises. Par conséquent, l'augmentation des accises n'a pas complètement annulé l'impact de la réduction de la TVA. En effet, plus le taux de TVA (en % du montant de la facture) est élevé, plus son impact sur la facture se fera ressentir, tandis que la composante « accises » (en €/MWh) n'est pas impactée par l'évolution du prix total de la facture d'énergie.

Tableau 3 : comparatif des composantes électricité et gaz naturel en 09/2019 et en 09/2023 (en €) pour une consommation résidentielle d'électricité et de gaz naturel

Electricité (3,5 MWh/an) et gaz naturel (17 MWh/an)	TVA et surcharges	TVA	Surcharges	Réseau	Energie	Prix total
09/2019	618	283	335	440	586	1.644
09/2023	725	147	578	515	1.298	2.593
Delta (€)	107	-136	243	75	712	949
Delta (%)	17%	-48%	72%	17%	122%	58%

7. Le projet de loi portant réforme de la fiscalité sur la facture d'énergie du 9 février 2023² explique par ailleurs l'objectif du gouvernement de réformer le système de TVA et accises en prenant comme base de travail les recettes fiscales de l'année 2021. Dans son avis 2424 du 30 juin 2022³, la CREG avait d'ailleurs analysé la piste d'une réforme du système basé sur une TVA à 6 % et sur une hausse du droit d'accise qui soit neutre d'un point de vue budgétaire tant pour l'Etat que pour le consommateur. Sur base des tableaux 1 et 2, le nouveau système s'avère finalement plus favorable au consommateur qu'à l'Etat belge.

3. COMPÉTENCE DE LA CREG

8. Les accises spéciales électricité et gaz naturel ont remplacé au 1^{er} janvier 2022 le système basé auparavant sur les cotisations fédérales électricité et gaz naturel, tout en veillant à garder un niveau équivalent de taxation tel que mentionné dans le projet de loi-programme du 1^{er} décembre 2021⁴.

9. La cotisation fédérale était une surcharge prélevée jusqu'au 31 décembre 2021 sur les quantités d'électricité et de gaz naturel consommées en Belgique en vue de financer certaines obligations de service public et les coûts liés à la régulation et au contrôle du marché de l'électricité et du gaz naturel. La CREG calculait et publiait les surcharges unitaires des différentes composantes de la cotisation fédérale électricité et gaz naturel. Jusqu'en 2021, la CREG calculait et publiait chaque année les surcharges unitaires des différentes composantes de la cotisation fédérale électricité et gaz naturel.

10. La [loi-programme du 27 décembre 2021](#) a supprimé lesdites cotisations fédérales et les a remplacées par un droit spécial d'accise sur l'électricité et un droit spécial d'accise sur le gaz naturel. La [loi du 19 mars 2023 portant réforme de la fiscalité sur la facture d'énergie](#) a quant à elle modifié le niveau du droit d'accise non-professionnel et a pérennisé le taux de TVA de 6 % pour les consommations non-professionnelles d'électricité et de gaz naturel utilisé comme combustible.

11. La CREG n'est pas compétente pour fixer les montants des accises et les taux de TVA. Cette compétence relève exclusivement du SPF Finances. La CREG estime que cette matière relève d'un choix éminemment politique. Il n'est dès lors pas du ressort de la CREG de commenter article par article le projet de loi qui lui a été envoyé le 2 octobre 2023. Elle constate cependant, sur la base des

² Voir notamment en page 15-16 du document <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/3151/55K3151001.pdf> « De cette façon, la taxation sur l'énergie peut à terme revenir à un niveau équilibré. Travailler avec les droits d'accise permet de créer un instrument de pilotage plus fin en termes de politique stratégique. De plus, comme les accises sont prélevées sur la base d'un montant fixe par MWh, elles ne créent pas le même effet proportionnel sur les prix comme cela est le cas avec la TVA. Ainsi, l'imposition fédérale sur la facture énergétique reste stable même en cas de forte hausse des prix du marché. Ensuite, en raison du calcul du taux d'accise sur la base des prix moyens de 2021, il ne sera en principe pas payé plus par l'augmentation de l'accise que ce qui a été payé en 2021 avec une application d'une TVA de 21 p.c. »

³ Voir notamment au point 72 du document <https://www.creg.be/fr/publications/avis-a2424> « Une fois la crise actuelle derrière nous, la question du rétablissement pour les ménages du taux de TVA sur le gaz naturel et l'électricité de 6% à 21% sera inévitablement posée. La CREG souligne que, si ce mécanisme de « cliquet inversé » était introduit au niveau des accises spéciales, son impact pourrait être encore davantage renforcé en compensant un maintien structurel de la TVA sur le gaz naturel et l'électricité à 6% par une augmentation du droit d'accises spéciale sur la consommation non-professionnelle. Par rapport à la situation observée avant la crise, ces évolutions devraient garantir une neutralité tant sur le niveau de la facture totale de gaz et d'électricité des ménages que sur le budget de l'Etat fédéral. »

⁴ Voir notamment en page 51 du document <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/2349/55K2349001.pdf> « Afin d'améliorer le pouvoir d'achat et la compétitivité des consommateurs belges, les contributions pour les obligations de service public fédéral (dont la contribution offshore) et la cotisation fédérale sur l'électricité et le gaz sont converties en un droit d'accise spécial. Le niveau du droit d'accise spécial est fixé par tranche de consommation, calculé sur une base annuelle, dans le but de maintenir la part fédérale de la facture d'énergie de tous les consommateurs au niveau de l'année 2021. »

graphiques 1 et 2, que les niveaux de prix actuels sur le marché résidentiel ne semblent pas excessifs vis-à-vis des pays voisins.

12. En outre, au niveau technico-juridique, il convient de remarquer que l'interdiction d'augmenter les accises ou la TVA sur les produits énergétiques et l'électricité, énoncée à l'article 2 de la proposition de loi, semble peu indiquée, dans la mesure où le législateur ne peut s'interdire de légiférer. Le principe de légalité réserve au parlement la fixation des impôts, y compris de la TVA et des accises. Si la disposition était adoptée, elle ne pourrait empêcher que le législateur puisse décider, à tout moment, de tout de même augmenter ces taxes et d'en abroger, explicitement ou implicitement, l'interdiction. Cette suggestion d'interdiction ne peut constituer tout au plus qu'une déclaration d'intention, mais les termes employés ont une visée plus ferme.



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

Sigrid JOURDAIN
Directrice

Koen LOCQUET
Président du Comité de direction