

Avis

(A)2167

17 décembre 2020

Avis sur l'avant-projet d'arrêté royal complétant la liste des clients protégés résidentiels visée à l'article 15/10, §2/2, alinéa premier de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations et à l'article 20, §2/1 alinéa premier de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et portant modification de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises de gaz naturel et les règles d'intervention pour leur prise en charge ainsi que de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises d'électricité et les règles d'intervention pour leur prise en charge

Articles 20, §2 et 21ter, §3 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et articles 15/10, §2 et 15/11, § 1quinquies 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. Analyse générale | 4 |
| 2. Discussion par article..... | 5 |
| 2.1. Articles 1 et 2..... | 5 |
| 2.2. Articles 5 et 8..... | 5 |
| 2.3. Articles 4 et 7..... | 6 |
| 2.4. Articles 3 et 6..... | 7 |
| 2.5. Article 9 | 7 |
| 2.6. Article 10 | 7 |
| 3. Conclusion | 8 |

INTRODUCTION

La Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz (CREG) a reçu le 11 décembre 2020 une lettre des ministres de l'Economie et de l'Energie. Dans cette lettre, il lui est demandé de rédiger un avis sur un projet d'arrêté royal complétant la liste des clients protégés résidentiels visée à l'article 15/10, §2/2, alinéa premier de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations et à l'article 20, §2/1 alinéa premier de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et portant modification de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises de gaz naturel et les règles d'intervention pour leur prise en charge ainsi que de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises d'électricité et les règles d'intervention pour leur prise en charge (ci-après: le projet d'AR).

Ce projet d'AR mettra en œuvre une modification de loi en traitement parlementaire visant à habiliter le Roi à ajouter de nouvelles catégories de bénéficiaires au système de clients protégés résidentiels qui bénéficient de prix maximaux (les « tarifs sociaux ») pour la fourniture de gaz naturel et d'électricité (amendement 55K1662005 au projet de loi-programme du 25 novembre 2020, approuvé en commission des Affaires sociales de la Chambre des représentants le 8 décembre 2020). Le remboursement aux fournisseurs du coût réel net de cette extension sera financé par le budget de l'Etat au moyen d'un arrêté de répartition.

Etant donné que l'entrée en vigueur de la mesure est prévue pour le 1^{er} février 2021, la CREG comprend l'urgence invoquée, qui nécessite de réduire le délai légal de consultation de quarante jours calendrier prévu à l'article 15/14, § 2, quatrième alinéa de la loi gaz et à l'article 23, § 2, quatrième alinéa de la loi électricité.

La CREG rend ci-après l'avis demandé.

Le présent avis est rendu en application des articles 20, §2 et 21^{ter}, §3 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (ci-après: la loi électricité) et des articles 15/10, § 2 et 15/11, § 1^{quinquies} de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations (ci-après: la loi gaz).

Outre l'introduction, le présent avis comporte trois parties. La première partie contient un exposé général et une analyse des mesures envisagées. La deuxième partie contient une discussion article par article du projet d'AR. La troisième partie comporte la conclusion.

Le comité de direction de la CREG a approuvé le présent avis lors de sa réunion du 17 décembre 2020.

1. ANALYSE GÉNÉRALE

1. La loi-programme étendra l'habilitation actuelle du Roi de *modifier* les catégories de bénéficiaires du tarif social au moyen d'une habilitation à *compléter* ces catégories. Pour prendre effet, cette extension par un arrêté royal doit être confirmé par la loi dans les douze mois suivant la date d'entrée en vigueur (article 15/10, § 2/2, troisième alinéa de la loi gaz et article 20, § 2/1, troisième alinéa de la loi électricité).
2. Le projet d'AR fait usage de ce pouvoir en octroyant le tarif social à « l'intervention majorée de l'assurance au sens de l'article 37, § 19 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 » (articles 1^{er} et 2 du projet d'AR). Il s'agit du statut dit BIM (bénéficiaires d'une intervention majorée). La prolongation est limitée dans le temps, du 1^{er} février 2021 au 31 décembre 2021.
3. Afin de ne pas alourdir la facture énergétique, le financement de l'extension n'est pas imputé à la cotisation fédérale, mais au budget de l'Etat. Les projets d'articles 60/4 et 60/8 de la loi-programme insèrent un nouveau paragraphe à l'article 21bis de la loi électricité et à l'article 15/11 de la loi gaz:

Le financement des coûts réels nets résultant de l'application des prix maximaux pour la fourniture d'électricité aux autres clients protégés résidentiels désignés par le Roi conformément à l'article 20, § 2/1, deuxième alinéa, est imputé au budget de l'Etat, qui affecte les moyens prévus à cet effet au fonds visé à l'article 21ter, § 1^{er}, alinéa premier, 5° par un arrêté de répartition adopté après concertation en Conseil des ministres.

4. Conformément à cette disposition, les ressources sont transférées aux Fonds Clients protégés gérés par la CREG par le biais d'un arrêté de répartition. Cela crée une séparation stricte au sein des fonds selon l'origine et la destination des ressources: les ressources provenant de la cotisation fédérale ne peuvent être utilisées que pour les clients sociaux existants et les ressources provenant du budget de l'Etat ne peuvent être utilisées que pour la nouvelle catégorie de clients sociaux. Cela suppose un reporting adapté qui donne à la CREG une vue complète de l'origine et de la destination des ressources.
5. En plus de l'extension proprement dite sur la base de l'habilitation légale, le projet d'AR prévoit des procédures adaptées et une avance sur le remboursement aux fournisseurs. Ce deuxième volet est concrétisé par une modification de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises de gaz naturel et les règles d'intervention pour leur prise en charge et de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises d'électricité et les règles d'intervention pour leur prise en charge (ci-après: les AR de 2012).
6. Un montant total de 88 millions d'euros est prévu comme avance sur le remboursement aux fournisseurs. Pour les nouveaux clients sociaux ayant le statut de BIM, les fournisseurs auront également droit au remboursement de la différence entre le tarif de référence et le tarif social, conformément aux AR de 2012. Le montant de l'avance est réparti proportionnellement entre les fournisseurs conformément aux dernières créances approuvées. Pour le remboursement, les fournisseurs devront soumettre une déclaration de créance distincte, afin que les ressources liées au remboursement soient transparentes. En effet, dans les Fonds clients protégés, seules les ressources du budget de l'Etat peuvent être utilisées, et non les ressources de la cotisation fédérale.

7. En outre, il est prévu un monitoring permanent par la CREG des besoins de financement résultant de l'extension. La CREG fera rapport annuellement aux ministres de l'Economie et de l'Energie et du Budget. En particulier, la CREG indiquera quand les ressources du budget de l'Etat sont insuffisantes pour couvrir les créances des fournisseurs.

2. DISCUSSION PAR ARTICLE

8. Le règlement traitant le gaz et l'électricité de manière tout à fait parallèle, les articles sont traités deux par deux.

2.1. ARTICLES 1 ET 2

9. La nouvelle catégorie de bénéficiaires est décrite aux articles 1^{er} et 2. Ainsi, le texte suivant est inséré en tant que point 6° à l'article 15/10, § 2/2, alinéa premier de la loi gaz et à l'article 20, § 2/1, alinéa premier de la loi électricité:

« de l'intervention majorée de l'assurance au sens de l'article 37, §19 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités. »

La CREG note que cette disposition doit être lue conjointement avec la phrase introductive des articles de loi précités, qui accorde également le droit au tarif social à « toute autre personne vivant sous le même toit ». Comme pour les catégories existantes, il y aurait donc, pour la nouvelle catégorie, un droit au tarif social lorsque le titulaire du contrat d'énergie bénéficie du statut BIM ou lorsqu'une personne vivant sous son toit bénéficie du statut BIM. Toutefois, les calculs budgétaires effectués par la CREG dans la perspective du projet d'AR et sur la base des informations qui lui ont été fournies étaient basés sur une double condition, à savoir que chaque personne concernée avait un statut BIM et un code EAN (titulaire d'un raccordement au réseau de distribution). Selon le texte actuel, cette dernière restriction serait supprimée, ce qui élargirait considérablement le groupe éligible et augmenterait donc l'impact budgétaire. Pour éviter cela, les personnes vivant sous le même toit et non titulaires d'un code EAN doivent être expressément exclues.

2.2. ARTICLES 5 ET 8

10. Ces dispositions portent sur l'avance qui est octroyée aux fournisseurs pour préfinancer partiellement l'extension. A cet effet, un article 12bis est inséré dans les AR de 2012:

« A titre d'avance sur le remboursement visé à l'article 12 relatif à la fourniture d'électricité aux clients protégés résidentiels désignés par le Roi conformément à l'article 20, § 2/1, 2^e alinéa, de la loi, un montant de [49,6 millions d'euros] est versé [au plus tard le 1^{er} mai 2021]. Ledit montant est puisé dans les moyens présents dans le Fonds et visés à l'article 21bis, § 1/1 de la loi, et il est réparti de manière proportionnelle entre les fournisseurs, sur la base des dernières créances approuvées. Les fournisseurs pour lesquels aucune créance n'a encore été approuvée se voient verser une avance forfaitaire de 10.000 euros].

Les montants versés en vertu de l'alinéa précédent viennent en déduction pour la détermination du solde de tout compte visé à l'article 12. Lorsque le solde de tout compte est négatif, les fournisseurs reversent le montant payé en trop dans le mois suivant la notification. »

11. Le montant global de l'avance de 88 millions d'euros est réparti entre le secteur de l'électricité et du gaz sur la base des proportions ressortant des chiffres les plus récents dont la CREG dispose sur le remboursement du coût réel net résultant de l'application du tarif social. Une avance de 49,6 millions d'euros est ainsi obtenue pour les fournisseurs d'électricité, tandis qu'une avance de 38,4 millions d'euros est obtenue pour les fournisseurs de gaz naturel. La date prévue du versement dans les Fonds clients protégés depuis le budget de l'Etat est le 1^{er} mai 2021. La CREG fait remarquer que les montants et la date doivent être compatibles avec les dispositions de l'arrêté de répartition, tel que prévu par les paragraphes en projet dans l'article 21bis de la loi électricité et l'article 15/11 de la loi gaz. Dans chaque secteur, le montant octroyé est réparti proportionnellement selon la part de chaque fournisseur dans les dernières créances approuvées par la CREG. Vu que ces créances ne comprennent pas encore de clients sociaux de statut BIM, il s'agit nécessairement de clients sociaux existants. Une avance forfaitaire de 10 000 euros est prévue pour les éventuels nouveaux fournisseurs. La CREG estime que ce dernier montant est adéquat, vu que les nouveaux fournisseurs commencent généralement avec un petit portefeuille de clients.
12. Le deuxième alinéa de l'article 12bis en projet précise que l'avance ne porte pas préjudice au solde de tout compte. Si l'avance s'avère plus importante que le remboursement finalement dû, le trop perçu alloué doit être reversé par les fournisseurs aux Fonds clients protégés. Normalement, cette avance devra toutefois être inférieure et un montant supplémentaire devra être versé pour solde de tout compte. Compte tenu de la répartition établie dans les Fonds, ce montant ne peut jamais provenir de la cotisation fédérale. Il est donc nécessaire que ces Fonds soient correctement alimentés par le budget de l'Etat et que, dans ce cadre, un reporting soit réalisé à temps sur la base de déclarations détaillées. Ce point fait l'objet de la prochaine section.

2.3. ARTICLES 4 ET 7

13. Les articles 4 et 7 du projet d'AR ajoutent un § 4 aux articles 7 des AR de 2012:

« Une déclaration de créance distincte est introduite pour le remboursement du coût lié aux clients protégés résidentiels désignés par le Roi conformément à l'article 20, § 2/1, deuxième alinéa de la loi. Ladite déclaration contient les informations telles que décrites dans le présent article. »

Ce reporting est nécessaire afin que la CREG puisse utiliser les ressources exactes en vue du remboursement. Pour les catégories désignées par le Roi, il convient de puiser dans les ressources du fonds issu du budget de l'Etat. Il est donc nécessaire que les fournisseurs disposent à temps des informations sur les clients appartenant à la catégorie BIM.
14. La charge administrative de la répartition des déclarations devrait être limitée. Le format prescrit et les informations requises restent en effet identiques, de manière à éviter de devoir mener des pratiques différentes. Le principe de la répartition en lui-même est strictement nécessaire à une application correcte du financement distinct.

2.4. ARTICLES 3 ET 6

15. Le monitoring des ressources nécessaires et le reporting y afférent sont régis par les articles 3 et 6 du projet d'AR, qui introduisent un article 5*bis* aux AR de 2012:

« La commission mène un monitoring permanent des moyens nécessaires en exécution de l'article 15/11, § 1bis/1 de la loi, et elle en fait rapport chaque année aux ministres qui ont l'Economie, l'Energie et le Budget dans leurs attributions.

Lorsque la commission constate que les moyens versés au Fonds en exécution de l'article 15/11, § 1bis/1 de la loi ne suffisent pas à satisfaire les créances des fournisseurs, elle en fait rapport aux ministres qui ont l'Economie, l'Energie et le Budget dans leurs attributions. Le montant nécessaire est transmis au Fonds conformément à l'article 15/11, § 1bis/1 de la loi. »

16. Bien que l'extension ne s'applique que pendant onze mois, le règlement financier s'étale sur plusieurs années. Selon la pratique actuelle, le remboursement et le règlement peuvent s'étendre jusqu'en 2024. Il est donc important que la situation soit suivie en permanence et qu'un rapport annuel soit soumis aux ministres concernés. En l'espèce, il s'agit des ministres de l'Economie et de l'Energie, mais aussi de la secrétaire d'Etat au Budget, puisque les rapports permettront de déterminer les ressources nécessaires du budget de l'Etat. Si le montant prévu dans l'arrêté de répartition est insuffisant pour faire face aux obligations de remboursement, des ressources supplémentaires devront être allouées afin d'éviter que le déficit ne reste à la charge des fournisseurs. Les ressources supplémentaires ne peuvent provenir que du budget de l'Etat; aucun mécanisme ne permet de les prélever sur la cotisation fédérale.

2.5. ARTICLE 9

17. L'article 9 du projet d'AR prévoit une entrée en vigueur le 1^{er} février 2021 et un arrêt le 31 décembre 2021. La CREG note que cette dernière date ne pourrait concerner que la période pendant laquelle les clients sociaux ayant le statut de BIM ont droit aux tarifs sociaux. Les autres règlements doivent continuer à s'appliquer au-delà de la date du 31 décembre 2021. Cela concerne notamment la déclaration de créance, l'approbation de la créance, le reporting aux ministres, le paiement et le réapprovisionnement des fonds, etc. Comme déjà mentionné, ces opérations peuvent s'étendre jusqu'en 2024. La date d'arrêt ne peut donc s'appliquer qu'aux articles 1^{er} et 2 du projet d'AR. Les autres dispositions ne nécessitent pas de date d'expiration car elles deviendront automatiquement caduques lorsque les derniers remboursements auront été effectués.

2.6. ARTICLE 10

18. Le dixième et dernier article du projet d'AR prévoit que les ministres de l'Economie et de l'Energie sont chacun compétents pour sa mise en œuvre. La CREG n'a pas de commentaires à faire à ce sujet.

3. CONCLUSION

19. La CREG rend un avis positif sur le projet d'AR.
20. En ce qui concerne la définition de la nouvelle catégorie de bénéficiaires, la CREG constate qu'elle est plus large qu'initialement prévue, puisqu'elle inclut également les personnes vivant sous le même toit (voir numéro 9). Le budget en est considérablement impacté.
21. En ce qui concerne la date d'arrêt, il est à noter qu'elle a été fixée de manière trop large et doit être limitée à l'extension effective du droit au tarif social, sans affecter le règlement et les rapports financiers (voir partie 2.5).

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



Laurent JACQUET
Directeur



Koen LOCQUET
Président f.f. du comité de direction