

Avis

(A)2394

12 mai 2022

Avis sur les possibilités de mise en œuvre d'un système de prime dans les cas d'application du tarif social complexes (rétroactivité) ou impraticables (chaudières collectives en dehors d'un logement social)

Articles 23, § 2, alinéa 2, 2°, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, et 15/14, § 2, alinéa 2, 2°, 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. Mise en œuvre d'un système de prime pour les cas complexes d'octroi rétroactif du tarif social	4
1.1. Exposé du problème.....	4
1.2. Traitement actuel des cas de rétroactivité de plus de deux ans.....	4
1.3. Approche préconisée	5
2. Mise en œuvre d'un système de prime pour les clients protégés des immeubles privés avec chaudière collective.	6
2.1. Exposé du problème.....	6
2.2. Mise en œuvre technique	6
2.3. Identification de la clientèle	8

INTRODUCTION

La Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG) a reçu, le 6 avril 2022, un courrier de la Ministre de l'Énergie lui demandant d'analyser les possibilités de mise en œuvre d'un système de prime dans les cas d'application du tarif social complexes (rétroactivité) ou impraticables (chaudières collectives).

Une analyse de la DG Énergie du SPF Économie concernant l'application rétroactive du tarif social et la possibilité de remplacer celle-ci par un système de prime était jointe au courrier susmentionné.

La CREG rend compte de l'analyse sollicitée dans le présent avis.

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

Outre l'introduction, le présent avis envisage, dans une première partie, la possibilité d'introduire un système de prime dans les cas complexes d'application rétroactive du tarif social. Dans une seconde partie, la possibilité de mettre en œuvre un système de primes afin de remédier à l'impossibilité d'octroyer le tarif social aux clients raccordés à des chaudières collectives est analysée.

Le comité de direction de la CREG a formulé le présent avis lors de sa réunion du 12 mai 2022.

1. MISE EN ŒUVRE D'UN SYSTÈME DE PRIME POUR LES CAS COMPLEXES D'OCTROI RÉTROACTIF DU TARIF SOCIAL

1.1. EXPOSÉ DU PROBLÈME

1. Par courrier du 6 avril 2022, la Ministre de l'Énergie a demandé à la CREG d'analyser la possibilité de mettre en place un système de prime pour les cas complexes d'application du tarif social, et plus précisément dans les cas d'application rétroactive du tarif social. Une analyse de la rétroactivité du tarif social réalisée par la DG Énergie du SPF Économie et datée du 7 mars 2022 était jointe au courrier susmentionné.

2. La CREG est consciente de la problématique et a participé au cours de l'année 2021 à un groupe de travail ad hoc de la Plateforme de lutte contre la précarité énergétique au sein de la Fondation Roi Baudouin (FRB), qui a émis toute une série de recommandations¹. L'harmonisation des délais de rétroactivité de l'application du tarif social comptait parmi les recommandations formulées dans ce contexte, comme l'illustre la recommandation 3. *Harmoniser les délais de rétroactivité en faveur de l'utilisateur*. En l'essence, le groupe de travail proposait de supprimer la différence de traitement entre les délais de rétroactivité actuels, à savoir de deux ans pour les personnes handicapées² et de cinq ans pour tous les autres bénéficiaires³. Il était également précisé que « *Le Groupe de travail est conscient des difficultés opérationnelles qui peuvent survenir dans l'application de cette rétroactivité au-delà de deux ans et estime que plusieurs options peuvent, le cas échéant, être envisagées.* ».

1.2. TRAITEMENT ACTUEL DES CAS DE RÉTROACTIVITÉ DE PLUS DE DEUX ANS

3. Néanmoins, il est ressorti des discussions menées au sein dudit groupe de travail entre les fournisseurs présents, le SPF Économie et la CREG, qu'à l'heure actuelle, les cas d'application du tarif social avec une rétroactivité au-delà de deux ans étaient relativement peu nombreux. À titre d'exemple, ils étaient au nombre de 91 sur 230.000 dans la créance « clients protégés » électricité du principal fournisseur d'énergie portant sur l'année de facturation 2021, soit 0,04% des clients repris. Les consommations les plus anciennes relatives à 17 de ces 91 clients dataient de 2017, contre 74 portant sur des consommations de 2018⁴.

4. Les fournisseurs d'énergie peuvent par ailleurs demander le remboursement du coût engendré par l'application rétroactive du tarif social au moyen de leurs créances « clients protégés » telles que

¹ Voir <https://www.kbs-frb.be/fr/renforcer-le-tarif-social-energie-recommandations-de-la-plateforme-de-lutte-contre-la-precarite>

² Conformément à l'article 4/1, alinéa 3 de la Loi-programme du 27 avril 2007, tel que modifié par la loi du 24 février 2019 modifiant la loi-programme du 27 avril 2007 en ce qui concerne l'octroi du tarif social pour le gaz et l'électricité, et modifiant l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux pour les entreprises d'électricité et les règles d'intervention pour leur prise en charge

³ Ce délai de cinq ans découle de la prescription des créances pour les fournitures via des réseaux de distribution de gaz ou d'électricité, prévue à l'article 2277, alinéa 2, du code Civil

⁴ Ces chiffres concernent la clientèle protégée « classique » du fournisseur, c'est-à-dire que les bénéficiaires du tarif social relevant de la catégorie temporaire « Bénéficiaires de l'Intervention Majorée » ne sont pas repris.

visées par les Arrêtés Royaux du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises de gaz naturel et d'électricité et les règles d'intervention pour leur prise en charge, pour autant qu'ils disposent des justificatifs requis (attestations papier ou confirmation du SPF Economie) relatifs à toute la période concernée. Le cas échéant, ils sont remboursés sur la base des prix de référence en vigueur pendant la période concernée et la consommation réelle du client visé.

1.3. APPROCHE PRÉCONISÉE

5. Etant donné la disparité des cas d'application rétroactive du tarif social en termes :

- de consommation annuelle du client final ;
- de durée de la période visée par la rétroactivité ;
- de l'évolution trimestrielle des tarifs sociaux à facturer au client final ;
- de l'évolution trimestrielle du prix de référence à rembourser au fournisseur ;

il ne semble pas approprié, selon la CREG, d'instaurer un système de prime visant à remplacer l'application rétroactive du tarif social. En effet, il ne serait pas possible d'en fixer le montant au vu de la disparité des cas susmentionnée. Sur ce point, la CREG partage l'avis formulé dans l'analyse du SPF Economie selon lequel le bénéfice que représente le tarif social par rapport au tarif commercial varie très fortement en fonction de la consommation du client, de la période d'application et des différents tarifs commerciaux sur le marché, ce qui implique qu'une prime déterminée sur la base de moyennes est déconnectée de la consommation du client, contrairement au tarif social.

6. Au vu de ce qui précède, la CREG est d'avis que les cas complexes d'application rétroactive du tarif social doivent être traités individuellement entre les fournisseurs, la CREG et le SPF Economie, sur la base de la législation actuelle, c'est-à-dire en tenant compte des données de consommation réelle du client final et des tarifs sociaux et prix de références applicables pendant la période concernée.

2. MISE EN ŒUVRE D'UN SYSTÈME DE PRIME POUR LES CLIENTS PROTÉGÉS DES IMMEUBLES PRIVÉS AVEC CHAUDIÈRE COLLECTIVE.

2.1. EXPOSÉ DU PROBLÈME

7. Par courrier du 6 avril 2022, la Ministre de l'Énergie a demandé à la CREG d'analyser la possibilité de mettre en place un système de prime pour les cas où une application du tarif social est impraticable, et plus précisément dans le cas d'une chaudière collective dans un immeuble privé.

8. La CREG est consciente du problème, qu'elle a également abordé dans le cadre des recommandations formulées par le du groupe de travail ad hoc de la Plateforme de lutte contre la précarité énergétique de la FRB mentionnées au point 1.1.

9. L'extension du tarif social (ou un système assimilé) pour les chaudières collectives indépendamment du type de logement faisait justement partie des recommandations. Nous reprenons ci-après la recommandation en question (1. *Étendre les conditions d'octroi pour les chaudières communes indépendamment du type de logement*): « Le tarif social est actuellement octroyé uniquement au client final, ce qui exclut automatiquement toute personne raccordée à une chaudière collective et ce, même si elle appartient à une catégorie qui ouvre le droit au tarif social. Une exception est seulement prévue pour les ménages qui bénéficient d'un logement social - via les sociétés de logement, les centre publics d'action sociale (CPAS) ou les agences immobilières sociales (AIS) -. Deux personnes ayant des statuts identiques, pourraient par conséquent ne pas avoir le même droit. Dès lors, pour les ménages à qui il n'est pas possible d'octroyer le tarif social individuellement, le Groupe de travail recommande la mise en place d'une compensation forfaitaire. Concrètement, les ménages entrant dans les conditions d'octroi du tarif social mais reliés à une chaudière collective seraient invités à introduire une demande de compensation auprès du SPF Economie. »

2.2. MISE EN ŒUVRE TECHNIQUE

10. Afin de déterminer le montant de la compensation forfaitaire annuelle, le Groupe de travail de la FRB préconisait de calculer la différence entre l'offre commerciale moyenne (telle que calculée par la CREG dans son tableau de bord) et le tarif social pour une consommation moyenne de 15.000 kWh/an de gaz naturel.

11. Après analyse, la CREG est d'avis qu'il conviendrait plutôt d'établir la différence entre la composante énergie de référence utilisée dans le cadre du remboursement des créances et la composante énergie du tarif social pour un volume moyen de maximum 10.000 kWh⁵ (consommation moyenne par appartement dans les immeubles dotés d'une chaudière collective). Ce système semble préférable à la différence entre un prix de référence moyen et le tarif social, dans la mesure où la composante distribution d'une chaudière collective peut varier (de T2 pour les petits immeubles à T4 pour les très grands immeubles). Il semble donc plus opportun de baser le montant de la prime

⁵ La consommation moyenne d'un client protégé était de 14.000 kWh/an en 2020. Or, cette moyenne représente l'ensemble des logements, dont des maisons. Le chauffage collectif concerne uniquement des appartements et la consommation moyenne y est inférieure à celle d'une maison. Le chiffre de 10.000 kWh par an pour un appartement chauffé au gaz naturel a été confirmé par le principal fournisseur sur le marché résidentiel belge du gaz naturel.

uniquement sur la composante énergie qui constitue en outre l'élément prépondérant dans le prix final de la clientèle gaz.

12. Pour déterminer le montant de la prime annuelle à octroyer, la CREG préconise de se baser sur les composantes énergie du trimestre qui précède l'année de fourniture. En considérant que le système rentrerait en vigueur au 1^e janvier 2023, il y aurait dès lors lieu de prendre en considération les composantes énergie du 4^e trimestre 2022.

13. A titre indicatif, le tableau ci-après détermine quel serait la prime annuelle à octroyer en cas d'utilisation des composantes énergie du 1^{er} trimestre 2022.

Tableau 1 : exemple de calcul de prime basé sur les composantes énergie du 1^{er} trimestre 2022.

	c€/kWh
TS Energie Gaz	1,743
CER Gaz	11,654
Delta	9,911
Volume (kWh)	10.000
€/an HTVA	991,1
€/an TVAC 21%	1.199,23

14. En raison des plafonnements successifs du tarif social, l'écart entre la composante énergie du tarif social et la composante énergie de référence est donc actuellement très élevé. La prime serait par conséquent très élevée dans un premier temps. Le coût de la mesure est estimé comme détaillé au paragraphe suivant.

15. Selon des chiffres parus dans la presse, la Belgique compte 225.000 immeubles en copropriété, ce qui représente environ 1,3 million de logements (appartements et studios). Le gaz naturel représente 60 % de la consommation de chauffage en Belgique. On peut dès lors estimer que 135.000 copropriétés utilisent le gaz naturel. La CREG n'a cependant pas de vue sur la proportion de copropriétés utilisant le gaz naturel sur base de chaudières collectives (certaines étant équipées de chaudières individuelles). Les fournisseurs ne peuvent pas communiquer d'informations précises à ce sujet, étant donné que les copropriétés ne sont pas identifiables comme telles dans leur base de données. Sur la base d'un nombre moyen de 6 logements par immeuble, les copropriétés utilisant du gaz naturel représentent 780.000 ménages. Depuis l'extension du tarif social aux BIM, la proportion de clients protégés est d'environ 20 % de la clientèle résidentielle totale (contre 10 % auparavant). Le nombre de ménages qui pourraient potentiellement avoir droit à la prime précitée est donc de maximum 156.000. Le budget annuel nécessaire pour octroyer la prime est donc estimé à maximum **187,2 M€** (1.200 €/an * 156.000) avec l'extension maintenue du tarif social à la clientèle BIM. A défaut, le montant à prévoir serait de 93,6 M€ (50 % de 187,2 M€). Il convient d'octroyer la prime sur base annuelle pour réduire la charge administrative du SPF Economie, organisme qui serait censé assurer l'octroi de la prime. Le droit à la prime pour l'année N pourrait être octroyé sur la base du droit individuel au tarif social lors du 4^e trimestre de l'année N.

2.3. IDENTIFICATION DE LA CLIENTÈLE

16. A l'heure actuelle, il n'est pas possible d'identifier automatiquement les chaudières collectives. Bien qu'imparfaite, la solution proposée permettrait aux ménages concernés d'obtenir cet avantage sur preuve d'une part de leur raccordement à une chaudière collective (notamment décompte annuel des charges et attestation sur l'honneur) et d'autre part de leur droit individuel au tarif social (via base de données du SPF Economie et/ou attestation papier). Des efforts pourraient être menés pour atteindre au mieux ce public (par exemple en croisant les données disponibles). A terme, une solution d'automatisation pourrait être trouvée à partir d'une consolidation des sources de données. En cas de mise en œuvre de la mesure, il conviendrait également de s'interroger sur l'application de la prime et notamment sur le prorata à appliquer en cas de déménagement/emménagement.

///

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

Laurent JACQUET
Directeur

Koen LOCQUET
Président f.f. du Comité de direction