

Avis

(A)2424
30 juin 2022

Avis relatif à des mesures visant à sauvegarder la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des clients résidentiels

Articles 22*bis*, § 3 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et 15/25,§3 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations

Non-confidentiel

Avis (A)2424 approuvé par le comité de direction de la CREG le 30 juin 2022 avec erratum intégré

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
1. BASE LEGALE	3
2. ANTECEDENTS.....	4
3. OBJECTIFS A ATTEINDRE	4
3.1. Sauvegarder la compétitivité des entreprises.....	4
3.1.1. Profils de consommation étudiés.....	5
3.1.2. Périmètre géographique étudié	6
3.2. Sauvegarder le pouvoir d'achat des ménages.....	7
4. CONSTATS POUR JANVIER 2022	7
4.1. Pouvoir d'achat des ménages.....	8
4.2. Compétitivité des entreprises	9
4.2.1. Compétitivité de la facture de gaz naturel.....	9
4.2.2. Compétitivité de la facture d'électricité.....	9
4.2.3. Compétitivité de la facture totale de gaz naturel et d'électricité	10
5. COMPOSANTES RELEVANT DE LA COMPETENCE FEDERALE	10
5.1. Facture d'électricité.....	10
5.1.1. Composante énergie	10
5.1.2. Tarifs de transport.....	10
5.1.3. Accises	11
5.1.4. TVA	11
5.2. Facture de gaz naturel.....	12
5.2.1. Composante énergie	12
5.2.2. Tarifs de transport.....	12
5.2.3. Accises	12
5.2.4. TVA	13
5.3. Tarif social fédéral	13
6. MESURES RECOMMANDEES PAR LA CREG	14
6.1. Consommateurs à cibler.....	14
6.2. Composante énergie	14
6.2.1. Contrats à prix fixe.....	14
6.2.2. Contrats à prix variable (gaz naturel)	15
6.3. Tarifs de transport (électricité)	16
6.4. Accises et TVA.....	18
6.5. Tarif social.....	19
6.6. Autres mesures.....	20
6.6.1. Investir dans la performance énergétique des bâtiments	20
6.6.2. Lisser l'augmentation de la facture dans le temps.....	21
ANNEXE.....	23

1. BASE LEGALE

1. Repris sous le titre « La norme énergétique », l'article 22bis de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (ci-après : la loi électricité) dispose que :

« 1er. Au plus tard le 15 mai de chaque année, la commission publie une étude des différentes composantes du coût de la facture d'électricité comprenant au moins une comparaison avec les pays voisins. La commission mène cette tâche, si possible, en coopération avec les régulateurs régionaux de l'énergie.

§ 2. Sur avis de la commission, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les catégories de consommateurs, selon le type d'activité économique et le montant de la consommation, qui seront utilisés dans le cadre de l'étude visée au paragraphe 1er.

§ 3. Sans préjudice de ses compétences visées à l'article 12 et au plus tard le 1er juillet de la même année, et après avoir obtenu l'avis du Conseil Consultatif du Gaz et Electricité et du Conseil Central de l'Economie, la commission donne un avis au ministre avec des recommandations en ce qui concerne des mesures visant à sauvegarder la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des clients résidentiels. Ces recommandations portent sur les éléments de coût de la facture d'électricité qui relèvent de la compétence fédérale en matière d'énergie.»

2. Repris sous le titre « La norme énergétique », l'article 15/25 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisation (ci-après : la loi gaz) dispose que :

« § 1er Au plus tard le 15 mai de chaque année, la commission publie une étude sur les différents éléments de coût de la facture de gaz naturel qui comprend au moins une comparaison avec les pays voisins. La commission mène cette tâche, si possible, en coopération avec les régulateurs régionaux de l'énergie.

§ 2. Sur avis de la commission, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les catégories de consommateurs, en ce qui concerne le type d'activité économique et le montant de la consommation, qui seront utilisés dans le cadre de l'étude visée au paragraphe 1er.

§ 3. Sans préjudice de ses compétences visées à l'article 15/5bis et au plus tard le 1er juillet de cette même année, et après avoir obtenu l'avis du Conseil Consultatif du Gaz et Electricité et du Conseil Central de l'Economie, la commission donne un avis au ministre avec des recommandations en ce qui concerne des mesures visant à sauvegarder la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des clients résidentiels. Ces recommandations portent sur les composantes du coût de la facture de gaz naturel qui relèvent de la compétence fédérale en matière d'énergie.»

3. Le présent avis est donc donné en application des articles 22bis, § 3 de la loi électricité et 15/25, § 3 de la loi gaz.

2. ANTECEDENTS

4. Le 13 mai 2022, la CREG et les régulateurs régionaux de l'énergie ont publié¹ une étude réalisée conjointement avec le consultant PwC. Pour différents consommateurs types allant du client résidentiel à de grands consommateurs industriels, cette étude analyse la hauteur des différentes composantes de la facture d'électricité et de gaz naturel en Belgique ainsi que dans les pays voisins. Un résumé des principales conclusions de cette étude est repris au quatrième chapitre du présent avis.

5. Le 23 mai 2022, PwC et la CREG ont présenté le contenu de l'étude précitée aux membres du Conseil Central de l'Economie et du Conseil Consultatif de la CREG. Suite à des questions formulées dans le cadre de cette présentation, une note intitulée "*Additional comments regarding the computation of electricity commodity price for industrial clients in France*" a été rédigée par PwC et communiquée le 3 juin 2022 aux membres du Conseil Central de l'Economie et du Conseil Consultatif de la CREG.

6. Ni le Conseil Central de l'Economie, ni le Conseil Consultatif de la CREG n'ont été en mesure de fournir un avis unanime de leurs membres respectifs endéans le délai fixé dans la législation.

3. OBJECTIFS A ATTEINDRE

7. La CREG constate que tant l'article 22bis, § 3 de la loi électricité que l'article 15/25, § 3 de la loi gaz prévoient que les mesures recommandées par la CREG doivent viser à "*sauvegarder la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des clients résidentiels*".

3.1. SAUVEGARDER LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

8. La compétitivité est la capacité pour des entreprises d'un pays à maintenir ou conquérir des parts de marché en affrontant la concurrence des entreprises étrangères, par exemple grâce à des coûts de production plus faibles.

9. Sauvegarder la compétitivité des entreprises belges implique donc nécessairement que, au départ d'une situation de compétitivité équivalente et d'une période à l'autre, les factures d'électricité et de gaz naturel des entreprises belges doivent augmenter au maximum aussi rapidement (ou baisser au minimum aussi vite) que les factures d'électricité et de gaz naturel des entreprises étrangères².

10. Il convient donc de s'interroger dans le cadre du présent avis tant sur (i) les profils de consommation des entreprises dont la facture de gaz et d'électricité doivent être comparées que sur (ii) le périmètre géographique pertinent pour définir le concept d'« entreprises étrangères ».

¹ <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Press/PR220513FR.pdf>

² Il convient donc ici de souligner que la forte augmentation des prix du gaz naturel et de l'électricité à laquelle les entreprises belges sont actuellement confrontées n'implique pas une baisse de leur compétitivité si les entreprises étrangères prises en compte connaissent une augmentation équivalente des prix du gaz naturel et de l'électricité. Paradoxalement, toutes autres choses restant égales par ailleurs, la forte augmentation des prix du gaz naturel et de l'électricité observée depuis quelques mois entraîne dans ce cas une diminution de l'handicap ou de l'avantage concurrentiel des entreprises belges lorsque celui-ci est exprimé en pourcentage de la facture totale de gaz naturel et d'électricité.

3.1.1. Profils de consommation étudiés

11. Pour pouvoir évaluer la compétitivité des entreprises belges de la manière la plus robuste possible, la CREG a confié en 2015 au consultant PwC la mission d'identifier, pour les trois régions belges, les principaux secteurs industriels exposés à la concurrence internationale et pour lesquels les coûts liés à leur approvisionnement en gaz et en électricité représentent une part importante de leurs coûts de production. Sur cette base, PwC devait sélectionner une série de six profils de consommation industriels représentatifs de ces secteurs industriels.

12. Lors d'un workshop organisé le 13 novembre 2015, PwC a présenté à des représentants de la Banque Nationale de Belgique, des principales organisations patronales³ et syndicales⁴, les résultats de ses analyses macro-économiques et sa sélection de profils de consommation industriels retenus sur cette base. Les représentants des organisations précitées ont eu l'opportunité de communiquer à PwC et à la CREG leurs remarques à ce propos. Sur la base des remarques reçues⁵ et d'une analyse confidentielle de la CREG concernant les profils de prélèvement des consommateurs industriels raccordés au réseau de transport d'électricité, six profils de consommation industriels ont été sélectionnés: quatre pour l'électricité et deux pour le gaz. Les principales caractéristiques de ces six profils de consommation sont reprises dans le tableau ci-dessous et c'est sur cette base que PwC a réalisé pour le compte de la CREG les comparaisons de prix analysant la situation en janvier 2016⁶, janvier 2017⁷, janvier 2018⁸ et janvier 2019⁹.

Tableau 1: profils de consommation sélectionnés par PwC en 2015 en concertation avec les parties prenantes et pris en compte dans le cadre des comparaisons commandées par la CREG analysant la situation en janvier 2016, janvier 2017, janvier 2018 et janvier 2019

Profile	Annual consumption (GWh)	Maximum capacity (MW)	Connection level	Grid
E1	10	2,0	26-36 kV	DSO (Trans HS)
E2	25	5,0	30/36/70 kV	LTSO
E3	100	13,0	>150kV	TSO
E4	500	62,5	>150kV	TSO
G1	100	15		DSO (T6)
G2	2500	300		TSO

Source : PwC

13. Vu le consensus atteint en 2015 avec les organisations sectorielles représentant les principaux consommateurs industriels belges, et après actualisation de l'analyse macro-économique précitée, ces six profils de consommation industriels ont également été retenus tels quels¹⁰ dans les comparaisons de prix réalisées par PwC pour le compte de FORBEG¹¹ et qui analysent la situation en janvier 2020¹²,

³ FEB/VBO, UWE, VOKA, BECI, FEBELIEC, ESSENSCIA, FEVIA et AGORIA

⁴ ABVV/FGTB, ACV/CSC et ACLVB/CGSLB

⁵ La CREG et PwC ont réceptionné en 2015 des remarques et suggestions de la part de la FEB/VBO, l'UWE, VOKA, FEBELIEC, ESSENSCIA, FEVIA et AGORIA.

⁶ <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Others/20160629-EnergyPrices-FinalReport.pdf>

⁷ https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/2017-PwC_Report_A_European_comparison_of_electricity_and_gas_for_large_industrial_consumers_0.pdf

⁸ <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F20180716EN.pdf>

⁹ <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F20190507EN.pdf>

¹⁰ Abstraction faite d'une petite augmentation de la capacité contractée pour les profils E1, G1 et G2.

¹¹ FORBEG regroupe la CREG et les régulateurs régionaux (BRUGEL, CWAPE et VREG).

¹² <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F20200520EN.pdf>

janvier 2021¹³ et janvier 2022¹⁴. Deux profils de consommation plus petits, E0 (2 GWh/an) pour l'électricité et G0 (1,25 GWh/an) pour le gaz naturel, ont par ailleurs été rajoutés aux six profils précités E1, E2, E3, E4, G1 et G2.

14. Ces huit profils de consommation permettent à PwC de calculer, pour chacun des cinq secteurs industriels sélectionnés sur la base de l'analyse macro-économique¹⁵, l'avantage compétitif ou le désavantage compétitif observé au niveau de la somme de leur facture de gaz et d'électricité.

3.1.2. Périmètre géographique étudié

15. Vu que l'article 22bis, § 1^{er} de la loi électricité que l'article 15/25, § 1^{er} de la loi gaz font tous deux explicitement référence à la notion de « pays voisins », la CREG considère ces « pays voisins » comme le périmètre géographique de référence dans le cadre du présent avis.

16. La CREG constate que l'inclusion de l'Allemagne, de la France et des Pays-Bas parmi les « pays voisins » a toujours fait l'objet d'un accord entre les organisations représentant les consommateurs belges d'électricité et de gaz (entreprises et ménages). Toutefois, l'inclusion de deux autres pays pouvant géographiquement être considérés comme « voisins » a déjà fait l'objet de divergences de vues par le passé.

17. Le premier pays ayant parfois fait l'objet de divergences est le Grand-Duché du Luxembourg. Vu la taille modeste de ce pays et de l'activité industrielle qui y est localisée en comparaison à d'autres pays voisins tels que la France ou l'Allemagne, la CREG n'a jamais pris en compte ce pays dans ses comparaisons internationales.

18. Le deuxième pays faisant plus souvent l'objet de divergences est le Royaume-Uni. Vu que le Royaume Uni a toujours été un partenaire commercial important pour la Belgique, la CREG a toujours pris en compte celui-ci dans ses comparaisons internationales. Ainsi le rapport « *Towards a Belgian Economic Brexit Strategy : position of the Belgian employers' federations* »¹⁶ mettait notamment en exergue les faits suivants en janvier 2017 :

- selon ESSENCIA (voir p. 56 à 59 du rapport précité), le Royaume Uni était le 5^e partenaire commercial en termes d'exportations de l'industrie chimique belge (7,4 % des exportations belges totales de produits chimiques, soit 8,6 milliards d'€ en 2015), derrière l'Allemagne et la France mais devant les Pays-Bas. Les produits pharmaceutiques (47 %), les polymères et articles en plastique (24 %) ainsi que les produits chimiques organiques de base (10 %) représentaient la majorité des produits exportés vers le Royaume Uni. A noter que la Belgique exportait significativement plus de produits chimiques vers le Royaume Uni qu'elle n'en importait (cf. 8,6 milliards d'€ d'export en 2015 vs 3,9 milliards d'€ d'import en 2015) ;
- selon PHARMA.BE (voir p. 98 et 99 du rapport précité), le Royaume Uni était le 3^e partenaire commercial en termes d'exportations de l'industrie pharmaceutique belge (plus de 10 % des exportations belges de produits pharmaceutiques, soit 4,3 milliards d'€ en 2015), derrière l'Allemagne mais devant la France et les Pays-Bas ;

¹³ <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F20210517EN.pdf>

¹⁴ <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F20220513EN.pdf>

¹⁵ Alimentation et boissons (NACE 10-12), cokéfaction et produits pétroliers raffinés (NACE 19), produits chimiques (NACE 20), produits pharmaceutiques (NACE 21) et fabrication de métaux de base (NACE 24).

¹⁶ Rapport du Brexit High Level Group belge - "Towards a Belgian Economic Brexit Strategy", janvier 2017 (<https://economie.fgov.be/fr/publicaties/rapport-du-brexit-high-level>)

- selon AGORIA (voir p. 94 à 97 du rapport précité), le Royaume Uni était le 4^e partenaire commercial en termes d'exportations de l'industrie technologique belge, au même niveau que les Pays-Bas (9,9 % des exportations belges totales de produits technologiques, soit 7,1 milliards d'€) ;
- selon FEVIA (voir p. 86 à 90 du rapport précité), le Royaume Uni était le 4^e partenaire commercial en termes d'exportations de l'industrie alimentaire belge, après la France, les Pays-Bas et l'Allemagne (9,2 % des exportations belges totales de produits alimentaires, soit 2,2 milliards d'€ en 2015). La Belgique exportait beaucoup plus de biens alimentaires vers le Royaume Uni qu'elle n'en importait.

19. La CREG constate enfin que les travaux préparatoires¹⁷ de l'article 22bis de la loi électricité et de l'article 15/25 de la loi gaz ont récemment levé toute incertitude en faisant explicitement référence à plusieurs reprises à l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et le Royaume Uni. Ainsi, l'exposé général mentionne notamment que « *le présent projet de loi prévoit une évaluation annuelle par le régulateur du niveau des différents éléments de coût de la facture d'électricité et de gaz naturel, en les comparant à ceux de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la France et du Royaume-Uni* » (la CREG souligne). Les commentaires des articles 5, 7 et 13 du projet de loi font également explicitement référence au Royaume-Uni (mais pas au Grand-Duché du Luxembourg).

20. En conclusion, pour les raisons précitées, la CREG analysera la compétitivité de la facture d'électricité et de gaz naturel des entreprises belges par rapport aux pays voisins que sont l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

3.2. SAUVEGARDER LE POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES

21. Alors que la sauvegarde de la compétitivité des entreprises implique nécessairement de comparer l'évolution de la facture d'électricité et de gaz naturel en Belgique par rapport aux pays voisins, cette nécessité est moins évidente lorsqu'il s'agit de sauvegarder le pouvoir d'achat des ménages. En effet, les ménages belges ne sont pas en concurrence avec les ménages situés dans les pays voisins et leur pouvoir d'achat évolue en fonction notamment du rapport entre, d'une part, le montant de leur facture d'électricité et de gaz naturel et, d'autre part, le montant de leur revenu disponible. Bien que le cadre de réflexion soit donc sensiblement différent, la CREG considère qu'une comparaison avec les pays voisins est susceptible d'apporter un éclairage intéressant sur le niveau des prix observés en Belgique, sur la hauteur des aides sociales octroyées en matière d'énergie en Belgique et sur les taux d'effort énergétique¹⁸.

4. CONSTATS POUR JANVIER 2022

22. Le présent chapitre reprend un bref résumé des conclusions de l'étude publiée le 13 mai 2022 par la CREG et les régulateurs régionaux de l'énergie, réalisée conjointement avec le consultant PwC. Pour de plus amples détails, la CREG renvoie vers le contenu de cette étude.

¹⁷ Chambre des représentants, DOC 55 2465/001 "projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'énergie", 3 février 2022

¹⁸ Le taux d'effort énergétique (TEE) est un indicateur de précarité énergétique défini en France sur la base des dépenses énergétiques par rapport au revenu disponible, hors coût du logement, qui est également utilisé dans l'étude réalisée par la CREG et les régulateurs régionaux conjointement avec le consultant PwC et qui est mentionnée dans le présent avis.

4.1. POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES

23. La facture d'électricité d'un ménage belge moyen a doublé en janvier 2022¹⁹ par rapport à janvier 2021. Cela s'explique par le fait que la composante énergétique a été multipliée par quatre en raison de l'augmentation considérable des prix sur les marchés de gros de l'électricité. Les coûts de réseau régionaux, les surcharges et les prélèvements sont restés relativement stables (à Bruxelles et en Wallonie) voire ont diminué (en Flandre). Les factures d'électricité des ménages ont également augmenté de manière significative dans la plupart des pays voisins. L'augmentation relative y est toutefois moins prononcée qu'en Belgique, hormis au Royaume-Uni. En Allemagne, cela est dû à une baisse des surcharges sur l'électricité d'environ 25 %. Aux Pays-Bas, une réduction fiscale compense partiellement l'augmentation de la composante énergétique. A présent, les ménages français sont de loin ceux qui paient le moins cher leur électricité: en raison de l'intervention des pouvoirs publics, la hausse des prix de gros est à peine répercutée sur les ménages. Comme les années précédentes, la facture d'électricité des ménages belges est relativement élevée en comparaison avec nos pays voisins. L'écart avec le pays le plus cher (l'Allemagne) s'est par ailleurs réduit.

24. La facture de gaz naturel des ménages belges a plus que triplé entre janvier 2021 et janvier 2022²⁰. Cela s'explique par le fait que la composante énergétique a été multipliée par cinq. L'augmentation de cette composante pèse plus lourd que pour l'électricité car les coûts de réseau, les prélèvements et les surcharges sur le gaz naturel sont beaucoup plus faibles. Aux Pays-Bas et en Allemagne, on constate une augmentation similaire de la facture pour les ménages. Au Royaume-Uni et en France, l'augmentation est beaucoup plus faible car la régulation des prix dans ces pays garantit que les prix de gros plus élevés ne sont que partiellement répercutés sur les ménages, ou seulement à un stade ultérieur. Bien que les coûts de réseau et les « autres » coûts soient moins élevés en Belgique que dans les pays voisins et que la Belgique était encore le deuxième pays le moins cher l'année dernière, la Belgique est désormais le deuxième pays le plus cher pour le gaz naturel. Seuls les Pays-Bas sont encore plus chers en raison des taxes élevées.

25. Par rapport aux ménages des pays voisins, les ménages belges qui ne bénéficient pas du tarif social consacrent généralement une part plus importante de leur revenu disponible à leur facture d'énergie²¹. Ainsi, seuls les Allemands consacrent une part plus importante de leur revenu disponible à leur facture d'électricité et seuls les Néerlandais consacrent une part plus importante de leur revenu disponible à leur facture de gaz naturel. Seuls les Néerlandais consacrent une part plus importante de leur revenu disponible à la somme de leur facture d'électricité et leur facture de gaz naturel.

26. En ce qui concerne les ménages protégés belges, ceux-ci consacrent une part moindre de leurs revenus à la facture énergétique en comparaison avec les pays voisins. Ce constat vaut tant pour l'électricité que pour le gaz naturel et s'explique notamment par les diminutions de prix importantes dont les clients protégés belges bénéficient grâce aux tarifs sociaux. Alors que la part des coûts énergétiques dans le revenu disponible du ménage belge moyen a augmenté de manière significative par rapport à l'année précédente, cette augmentation est beaucoup moins prononcée dans le cas des ménages protégés. La hausse des prix de l'énergie est clairement atténuée par les tarifs sociaux.

27. Il en ressort qu'en Belgique, les tarifs sociaux constituent une protection efficace contre la précarité énergétique pour les clients vulnérables, dans la mesure où les bénéficiaires présentent le

¹⁹ En janvier 2022, la TVA applicable à l'électricité était alors encore de 21 % en Belgique.

²⁰ En janvier 2022, la TVA applicable au gaz naturel était alors encore de 21 % en Belgique.

²¹ Pour ce calcul, il convient de souligner qu'un taux de TVA réduit à 6 % a été pris en compte et que le coût du logement n'est pas pris en compte dans le revenu disponible.

taux d'effort énergétique le plus faible par rapport aux pays voisins²². En revanche, les ménages belges qui n'entrent pas dans les catégories de bénéficiaires des tarifs sociaux sont très exposés aux fluctuations des prix sur les marchés de l'énergie.

4.2. COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

4.2.1. Compétitivité de la facture de gaz naturel

28. Comme les années précédentes, la Belgique reste l'un des pays les moins chers tant pour les petites que pour les grandes entreprises. Pour les PME, Bruxelles et la Flandre sont même moins chères que toutes les autres régions. Dans tous les pays, on observe une augmentation similaire (d'un facteur cinq environ) de la composante énergétique. Pour les clients industriels en particulier, les coûts de réseau et les « autres » coûts sont devenus presque négligeables par rapport au prix du gaz naturel pur. Cela conduit à de faibles différences relatives entre les pays.

4.2.2. Compétitivité de la facture d'électricité

29. Les résultats des PME raccordées au réseau basse tension sont relativement similaires à ceux des ménages, à savoir une augmentation significative de la facture en Belgique et dans les pays voisins, à l'exception de la France. La Belgique reste l'un des pays les plus chers. Par rapport aux ménages, les Pays-Bas sont désormais plus chers que la Belgique pour les PME, car l'avantage fiscal néerlandais ne s'applique qu'aux ménages. Contrairement à l'année dernière, l'Allemagne est légèrement moins chère.

30. Comme c'est le cas pour les ménages et les petites entreprises, la facture des entreprises raccordées en moyenne tension a sensiblement augmenté par rapport à l'année dernière. La composante énergétique, qui, pour ces profils, est désormais directement dérivée des prix sur les marchés de gros, a à peu près doublé dans tous les pays. La variation de cette composante entre les pays est par ailleurs limitée, avec des prix légèrement supérieurs à la moyenne en France et au Royaume-Uni. Tout comme en 2021, la Belgique est le pays le moins cher pour les entreprises raccordées au réseau moyenne tension. La Flandre et Bruxelles sont les régions les moins chères en raison des coûts de réseau et des « autres » coûts relativement bas, qui sont restés stables par rapport à 2021. En Wallonie aussi, les entreprises paient en général moins que dans les pays qui nous entourent.

31. La composante énergétique des entreprises raccordées au réseau haute tension a plus ou moins doublé dans tous les pays par rapport à 2021. Le prix de la composante énergie est à peu près le même en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne, et supérieur à la moyenne au Royaume-Uni. En France, les entreprises raccordées à la haute tension paient des prix de l'électricité plus bas que dans les pays voisins parce qu'elles peuvent bénéficier du dispositif ARENH²³. L'augmentation de la part des coûts énergétiques dans la facture totale d'électricité des entreprises fait en sorte que les factures en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne sont relativement plus proches les unes des autres par rapport à l'année dernière. Parmi les grands consommateurs, il est important de distinguer les entreprises électro-intensives des non électro-intensives. En général, les « autres » coûts des entreprises électro-intensives sont relativement faibles car tous les pays, à l'exception du Royaume-Uni, octroient des

²² Le taux d'effort énergétique (TEE) est un indicateur de précarité énergétique défini en France sur la base des dépenses énergétiques par rapport au revenu disponible, hors coût du logement, qui est également utilisé dans l'étude réalisée par la CREG et les régulateurs régionaux conjointement avec le consultant PWC et qui est mentionnée dans le présent avis.

²³ ARENH = Accès Régulé à l'Electricité Nucléaire Historique

réductions sur les surcharges, les prélèvements et/ou les obligations de service public. Les entreprises électro-intensives de Bruxelles et de Wallonie, qui, depuis cette année, peuvent obtenir une exonération du nouveau droit d'accise spécial fédéral, sont généralement moins compétitives que leurs homologues des Pays-Bas, de France et d'Allemagne, car ces pays accordent des réductions plus importantes. Toutefois, par rapport à l'année dernière, la compétitivité des entreprises de Bruxelles et de Wallonie s'est améliorée. En Flandre, les entreprises électro-intensives sont davantage alignées sur les pays voisins car, outre l'éventuelle exonération du droit d'accise spécial fédéral, elles peuvent également bénéficier du « *supercap* » régional. Pour les entreprises non électro-intensives, les prix en France et surtout en Allemagne sont beaucoup plus élevés que pour les entreprises électro-intensives. Les prix de l'électricité pour ces entreprises sont relativement bas en Belgique, seuls les Pays-Bas ayant des prix plus bas.

4.2.3. Compétitivité de la facture totale de gaz naturel et d'électricité

32. Par rapport à la moyenne de la facture totale de gaz et d'électricité payée par leurs concurrents dans les quatre pays voisins, tant les entreprises belges électro-intensives que celles non électro-intensives qui sont raccordées au réseau haute tension bénéficient en janvier 2022 d'un avantage concurrentiel. Cet avantage est plus important en Flandre qu'à Bruxelles et en Wallonie, mais ces deux dernières régions connaissent une amélioration par rapport à l'année précédente, où les entreprises électro-intensives devaient encore faire face à un désavantage concurrentiel.

5. COMPOSANTES RELEVANT DE LA COMPETENCE FEDERALE

33. Tant l'article 22bis, § 3 de la loi électricité que l'article 15/25, § 3 de la loi gaz prévoient que les recommandations de la CREG doivent porter sur les composantes de la facture d'électricité et de gaz naturel qui relèvent de la compétence fédérale en matière d'énergie. La présente section a pour objectif de brièvement rappeler quelles sont les composantes de la facture d'électricité et de gaz naturel qui relèvent de la compétence fédérale

5.1. FACTURE D'ÉLECTRICITÉ

5.1.1. Composante énergie

34. Etant donné l'absence de régulation des prix en Belgique, la composante énergie évolue en fonction de l'évolution des prix observés sur les marchés de gros.

5.1.2. Tarifs de transport

35. Les tarifs d'Elia Transmission Belgium approuvés par la CREG sont d'application du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2023. Ces tarifs sont stables entre 2022 et 2023.

36. Pour l'électricité, et vu le principe de cascade tarifaire, il convient de souligner qu'un éventuel régime tarifaire favorable qui serait décidé au niveau fédéral n'aurait vocation à s'appliquer qu'aux consommateurs raccordés au réseau de transport et aux réseaux ayant une fonction de transport. Les

régions étant compétentes pour les tarifs de distribution, seules celles-ci ont le pouvoir de définir les tarifs applicables aux consommateurs raccordés au réseau de distribution.

5.1.3. Accises

37. Depuis le 1^{er} janvier 2022, le financement de certaines obligations de service public ne se fait plus par le biais d'une surcharge dans les tarifs, mais par le biais du budget de l'État fédéral. Suite à cette réforme, Elia n'applique donc plus, à partir du 1er janvier 2022, de surcharges dans les tarifs pour l'achat de certificats verts, le raccordement des parcs éoliens *offshore*, la constitution de la réserve stratégique, le financement du mécanisme de rémunération de la capacité et la cotisation fédérale, conformément aux articles 7, § 1 et § 2, *7octies*, *7undecies* et *21bis-ter* de la loi électricité.

38. Le budget de l'Etat est désormais alimenté par le droit d'accises spécial sur l'électricité dont le montant est repris dans le tableau ci-dessous. Les clients protégés bénéficient d'une exonération du droit d'accise spécial sur l'électricité²⁴. De même l'électricité consommée dans le cadre de certains processus industriels (réduction chimique, électrolyse, procédés métallurgique, procédés minéralogiques, ...) est exonérée du droit d'accises spécial sur l'électricité²⁵.

Tableau 2: droit d'accises spécial sur l'électricité

Accises spéciales électricité (en EUR/MWh)	Consommation professionnelle	Consommation non professionnelle
0 - 20 MWh/an	14,21	13,60
20 - 50 MWh/an	12,09	11,58
50 - 1.000 MWh/an	11,39	10,90
1.000 - 25.000 MWh/an	10,69	10,23
25.000 - 100.000 MWh/an	2,73	2,40
> 100.000 MWh/an	0,50	1,00

39. Pour les consommateurs raccordés à un niveau de tension inférieur ou égal à 1kV, une cotisation sur l'énergie de 1,9261 €/MWh est également due. Les clients protégés bénéficient d'une exonération de la cotisation sur l'énergie²⁶.

5.1.4. TVA

40. En février 2022, le gouvernement fédéral a pris différentes mesures visant à sauvegarder le pouvoir d'achat des ménages face à la hausse sans précédent des prix de l'énergie sur les marchés de gros ayant des répercussions sur les prix de l'énergie sur le marché résidentiel. Parmi ces mesures figurait une réduction temporaire du taux de TVA applicable sur l'électricité pour la clientèle résidentielle, qui passait alors de 21 % à 6 % entre le 1^{er} mars 2022 et le 30 juin 2022²⁷.

²⁴ Conformément à la [Loi programme du 27 décembre 2004](#), Article 429

²⁵ Idem.

²⁶ Idem.

²⁷ Conformément à l'[arrêté royal du 21 février 2022 modifiant les arrêtés royaux nos 4 et 20 en matière de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne la diminution du taux de la taxe sur la valeur ajoutée relatif à la livraison d'électricité dans le cadre de contrats résidentiels](#)

41. Au vu de la persistance des niveaux extrêmement élevés des prix de l'énergie, le gouvernement fédéral a décidé en mars 2022 de prolonger cette réduction temporaire de la TVA sur l'électricité jusqu'au 30 septembre 2022²⁸. En juin 2022, cette mesure a une nouvelle fois été prolongée et ce jusqu'au 31 décembre 2022.

5.2. FACTURE DE GAZ NATUREL

5.2.1. Composante énergie

42. Etant donné l'absence de régulation des prix en Belgique, la composante énergie évolue en fonction de l'évolution des prix observés sur les marchés de gros.

5.2.2. Tarifs de transport

43. Les tarifs de Fluxys Belgium approuvés par la CREG sont d'application du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2023. Les tarifs de transport utilisés par tous les fournisseurs pour les clients raccordés en distribution sont de 1,47 €/MWh jusqu'au 1^{er} juillet 2022 et de 1,33 €/MWh à partir du 1^{er} juillet 2022.

5.2.3. Accises

44. Depuis le 1^{er} janvier 2022, le financement des fonds précédemment alimenté par la cotisation fédérale gaz s'effectue désormais par le biais du budget de l'État fédéral.

45. Le budget de l'Etat est désormais alimenté par le droit d'accises spécial suivant sur le gaz naturel. Les clients protégés bénéficient d'une exonération du droit d'accise spécial sur le gaz naturel²⁹. De même le gaz naturel consommé dans le cadre de certains processus industriels (réduction chimique, électrolyse, procédés métallurgique, procédés minéralogiques, ...) est exonéré du droit d'accises spécial sur le gaz naturel³⁰.

Tableau 3: droit d'accises spécial sur le gaz naturel

Accises spéciales gaz naturel (en EUR/MWh)	Consommation professionnelle	Consommation non professionnelle
0 - 20.000 MWh/an	0,66	0,54
20.000 - 50.000 MWh/an	0,56	0,46
50.000 - 250.000 MWh/an	0,54	0,44
250.000 - 1.000.000 MWh/an	0,42	0,34
1.000.000 - 2.500.000 MWh/an	0,22	0,18
> 2.500.000 MWh/an	0,15	0,15

²⁸ Conformément à [l'arrêté royal du 23 mars 2022 modifiant les arrêtés royaux nos 4 et 20 en matière de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne la diminution du taux de la taxe sur la valeur ajoutée relatif à la livraison d'électricité, de gaz naturel et de chaleur via des réseaux de chaleur dans le cadre de contrats résidentiels](#)

²⁹ Conformément à la [Loi programme du 27 décembre 2004](#), Article 429

³⁰ Idem.

46. Une cotisation sur l'énergie de 0,9978 €/MWh est également due. Les clients protégés bénéficient d'une exonération de la cotisation sur l'énergie³¹. Une exemption est prévue pour les entreprises qui utilisent le gaz naturel comme matière première et un taux réduit de 0,54 €/MWh s'applique aux entreprises signataires d'un accord de branche.

5.2.4. TVA

47. En mars 2022, dans le cadre d'un deuxième train de mesures visant à sauvegarder le pouvoir d'achat des ménages face à la hausse sans précédent des prix de l'énergie, le gouvernement fédéral a décidé d'introduire une réduction temporaire du taux de TVA applicable sur le gaz naturel pour la clientèle résidentielle, qui passait alors de 21 % à 6 % entre le 1^{er} avril 2022 et le 30 septembre 2022. En juin 2022, cette mesure a une nouvelle fois été prolongée et ce jusqu'au 31 décembre 2022.

5.3. TARIF SOCIAL FÉDÉRAL

48. Le tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel est un tarif réduit réservé à certaines catégories de personnes ou ménages. Il est identique chez tous les fournisseurs d'énergie et dans l'ensemble du pays³². Calculé trimestriellement par la CREG sur la base des tarifs commerciaux les moins chers proposés par les fournisseurs d'énergie, il permet aux bénéficiaires, les « clients résidentiels protégés » tels que définis dans la loi Electricité et la loi Gaz, de payer un prix avantageux pour leurs factures d'électricité et de gaz naturel.

49. Depuis le 1^{er} juin 2020, l'évolution à la hausse du tarif social est plafonnée. En effet, le tarif social électricité ne peut augmenter de plus de 10 % par rapport au trimestre précédent et de plus de 20 % par rapport à la moyenne des quatre trimestres précédents. De manière analogue, le tarif social gaz naturel ne peut augmenter de plus de 15 % par rapport au trimestre précédent et de plus de 25 % par rapport à la moyenne des quatre trimestres précédents. Ces plafonnements protègent les bénéficiaires contre de fortes hausses des prix sur les marchés de l'énergie et ont été appliqués depuis le 4^e trimestre 2020 pour le gaz naturel et depuis le 1^{er} trimestre 2021 pour l'électricité³³.

50. Comme mentionné précédemment, le système du tarif social en Belgique constitue une protection efficace contre la précarité énergétique pour les consommateurs vulnérables étant donné qu'il permet aux ménages qui en bénéficient de fournir le taux d'effort énergétique le plus faible par rapport aux pays voisins, et ce alors que les ménages belges non protégés fournissent un taux d'effort énergétique parmi les plus élevés par rapport aux pays avoisinants.

51. Depuis le 1^{er} février 2021, les catégories structurelles des bénéficiaires du tarif social³⁴ ont été complétées par une catégorie temporaire, à savoir les bénéficiaires de l'intervention majorée de la mutuelle (dits les clients « BIM »), dans l'objectif de protéger les clients vulnérables ayant subi une réduction ou une perte de revenus en raison de la crise du coronavirus. Cette mesure d'extension temporaire devait initialement prendre fin le 31 décembre 2021. Néanmoins, en conséquence de la hausse sans précédents des prix de l'énergie observée sur les marchés de gros depuis le 3^e trimestre 2021, le gouvernement fédéral a décidé à plusieurs reprises de prolonger cette mesure qui, d'après les dernières décisions en date, devrait prendre fin le 31 décembre 2022.

³¹ Idem.

³² Pour plus d'informations sur le tarif social : <https://www.creg.be/fr/consommateurs/prix-et-tarifs/tarif-social>.

³³ Pour plus d'informations sur le calcul du tarif social, voir les [notes trimestrielles publiées à ce sujet sur le site web de la CREG](#).

³⁴ Pour plus d'informations sur les catégories de bénéficiaires des tarifs sociaux, voir le [site web du SPF Economie](#).

6. MESURES RECOMMANDÉES PAR LA CREG

6.1. CONSOMMATEURS À CIBLER

52. Vu les constats posés au quatrième chapitre sur la base de l'étude de la CREG et des régulateurs régionaux réalisée conjointement avec le consultant PwC, la CREG recommande de prendre des mesures visant à aider, d'une part, les ménages en précarité ne bénéficiant actuellement pas du tarif social et, d'autre part, les PME raccordées au réseau basse tension.

6.2. COMPOSANTE ÉNERGIE

6.2.1. Contrats à prix fixe

53. Dans le contexte particulier actuel des marchés du gaz et de l'électricité, les contrats à prix fixe pour les ménages et les PME³⁵ ont pratiquement disparu de l'offre des fournisseurs. Pourtant, ces consommateurs sont fortement demandeurs de ce genre de contrats. Pour un consommateur qui souhaite la visibilité et la sécurité qu'un contrat à prix fixe lui garantit pour sa facture énergétique, il serait préférable de pouvoir souscrire un contrat à prix fixe à un niveau de prix qui reflète les prix à terme observés sur le marché de gros du gaz et de l'électricité. En effet, même si le marché considère que les prix actuels exceptionnellement élevés ne devraient pas baisser avant le second trimestre 2023, le marché considère que les niveaux de prix actuels devraient progressivement diminuer et revenir d'ici 2027 à des niveaux proches de ceux qui étaient observés avant la crise du Covid-19. Dans le contexte particulier actuel des marchés, un contrat à terme d'une durée de 5 ans par exemple est donc significativement moins cher qu'un contrat à terme d'un an.

54. Cependant, dans le contexte actuel de prix élevés et très volatiles, l'absence d'indemnités de rupture fait qu'il est extrêmement risqué pour un fournisseur de proposer un contrat à prix fixe: ce risque augmente d'ailleurs avec la durée contractuelle proposée au consommateur. Le nombre d'offres à prix fixe a ainsi significativement diminué ces derniers mois et actuellement aucune offre sur une longue période (3 à 5 ans) n'est proposée à un niveau de prix qui reflète les prix à terme observés sur le marché de gros du gaz et de l'électricité.

55. Afin d'inciter les fournisseurs à rétablir une offre attractive à prix fixe et ainsi donner de la visibilité aux consommateurs qui veulent la certitude d'une offre à prix fixe, la CREG réitère sa proposition chiffrée d'autoriser la réintroduction³⁶ de manière temporaire d'une indemnité de rupture en cas de résiliation anticipée pour tous les nouveaux contrats à prix fixe. Le consommateur qui opte pour la sécurité d'un produit à prix fixe s'engagerait à aller jusqu'au bout de son contrat et devrait sinon payer une indemnité de rupture en cas de résiliation anticipée. Cela réduit le risque pour le fournisseur, pour qui il devient plus intéressant de mettre une offre fixe sur le marché, éventuellement aussi à des prix plus intéressants pour le consommateur. Une condition préalable importante est la facturation au prorata, dès le premier jour, de la redevance fixe, qui pourrait sinon être interprétée du point de vue du consommateur comme une indemnité de rupture cachée ou supplémentaire. Toutefois, malgré que les marchés considèrent actuellement que les prix resteront à un niveau (très) élevé, il faut envisager la possibilité d'une baisse des prix sur les marchés qui rendrait les

³⁵ La définition de la notion de petite et moyenne entreprise (PME) telle qu'elle est formulée dans les lois gaz et électricité est déterminée par sa consommation annuelle : moins de 100 MWh pour le gaz et moins de 50 MWh pour l'électricité.

³⁶ Cette possibilité de facture une indemnité de rupture a été interdite par le législateur en 2012.

consommateurs captifs s'ils ont souscrit un contrat à prix fixe de (très) longue durée et avec une indemnité de rupture.

56. Le rétablissement d'une indemnité de rupture pour les contrats à prix fixe ne garantit cependant pas que les fournisseurs vont réinstaurer de leur propre initiative une offre (attractive) de contrats à prix fixe: il pourrait donc s'avérer utile de la rendre contraignante. Une manière de le faire serait d'imposer aux fournisseurs des offres réglementées, limitées dans le temps, à prix fixe avec une marge maximale par rapport aux prix observés sur les marchés de gros pour une période à long terme. La Commission Européenne considère, dans sa communication du 8 mars 2022 « *REPowerEU : Action européenne conjointe pour une énergie plus abordable, plus sûre et plus durable* », que l'article 5 de la directive 2019/944 contient le cadre pour une application exceptionnelle et limitée dans le temps de prix réglementés, pouvant être autorisée dans des circonstances spécifiques, comme lorsque les prix de l'énergie sont nettement plus élevés, comme nous le connaissons actuellement. L'article 5, § 6, de la directive 2019/944 autorise les Etats membres à prendre des mesures concernant la fixation des prix de détail pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels et aux petites entreprises pendant une certaine période afin de faciliter la transition vers une concurrence effective entre les fournisseurs. Il ressort du considérant 23 de la directive 2019/944, qui énonce l'objectif de l'article 5, que cette dérogation peut être utilisée pour faire face à des situations de prix particulièrement élevés. Conformément à l'article 5, §§ 4 et 7, de la directive 2019/944, l'intervention publique dans la fixation des prix pour la fourniture doit rester limitée dans le temps et proportionnée en ce qui concerne leurs bénéfices. Les critères de détermination du/des fournisseur(s) soumis au prix réglementé doivent être transparents et non-discriminatoires. L'offre réglementée devrait être une offre à prix fixe basée sur les prix observés sur les marchés de gros pour des périodes de fourniture de longues durées. L'objectif de l'offre réglementée est ainsi de permettre au consommateur de lisser l'effet des prix élevés actuels. L'intervention publique dans la fixation des prix pour la fourniture doit être établie à un prix supérieur aux coûts. La CREG propose donc que l'offre réglementée soit basée sur les prix observés sur les marchés de gros auxquels un *add-up* serait ajouté sur la base des coûts estimés pour les fournisseurs et d'une marge commerciale raisonnable. Une analyse plus approfondie serait nécessaire pour quantifier ce *add-up*.

57. Contrairement à ce qui précède, où les fournisseurs sont toujours libres de proposer eux-mêmes des produits à prix fixes sur le marché, on pourrait, comme aux Pays-Bas, opter pour l'introduction d'une sorte de contrat type que chaque fournisseur doit proposer aux ménages et aux PME. Les modalités de ce contrat seraient déterminées par la CREG et pourraient, dans les circonstances actuelles du marché, obliger tous les fournisseurs à proposer des produits à prix fixes. Ce contrat type existerait à côté d'autres formes libres de contrat pour la fourniture d'électricité et de gaz. En l'espèce, la CREG pourrait adopter ce contrat type pour les 3 régions, à l'instar de sa compétence pour la fixation des tarifs sociaux. Le contrat type serait identifiable par son nom et sur le site Internet des fournisseurs d'énergie. Les changements de prix devront être annoncés au moins une semaine à l'avance.

6.2.2. Contrats à prix variable (gaz naturel)

58. Ces dernières années, les valeurs des cotations de gaz naturel dans la zone Europe du Nord-Ouest (Belgique, Pays-Bas, mais également Royaume-Uni, Allemagne et France) étaient relativement similaires, excepté lors d'épisodes temporaires et planifiés de maintenance sur le réseau d'un des pays visés. Cela reflète une bonne intégration des marchés avec une capacité de transport transfrontalière suffisante entre les pays.

59. Toutefois, ces dernières semaines, les cotations en question évoluent de manière diverse. La cotation la moins chère est devenue le NBP (Royaume-Uni), suivi à bonne distance par les cotations belge (ZTP) et française (TRF, auparavant PEG), et enfin par les cotations néerlandaise (TTF) et

allemande (THE, auparavant NCG et Gaspool). Cette décorrélation est due à la congestion aux points d'interconnexion en direction de l'Est depuis l'Ouest. Ceci est à attribuer à l'inversion des flux de gaz vers les Pays-Bas et l'Allemagne qui se faisaient auparavant principalement de l'Est (Russie) vers l'Ouest. Actuellement, les Pays-Bas et l'Allemagne sont davantage approvisionnés en gaz via l'Ouest, et notamment via la Belgique qui peut importer du gaz norvégien depuis la Norvège (Zeepipe) et le Royaume-Uni (IUK) par gazoduc et du gaz de diverses sources via le terminal LNG de Zeebrugge (et également via le terminal LNG de Dunkerque exploité par Fluxys). Cette inversion des flux de gaz exerce une congestion aux points d'interconnexion de la Belgique vers les Pays-Bas et l'Allemagne et par conséquent un effet haussier sur les cotations néerlandaise et allemande du gaz. L'évolution géopolitique donne à penser que le delta de 10 €/MWh actuellement observé entre le ZTP et le TTF pourrait subsister dans les mois à venir. Les Pays-Bas et l'Allemagne devraient en effet être relativement dépendants des fournitures effectuées via le Royaume-Uni et la Belgique à court et probablement à moyen terme. Plusieurs projets LNG (FSRU) sont néanmoins en cours en Allemagne et aux Pays-Bas de même que des renforcements possibles de la capacité transfrontalière (par ex. à Eynatten au point d'interconnexion entre la Belgique et l'Allemagne).

60. En Belgique, les principales cotations utilisées sont les cotations belges (ZTP, également connu sous le vocable ZIG) et surtout néerlandaises (TTF) dont le marché est le plus liquide en Europe. Les consommateurs belges (qui n'ont pas de contrat fixe ou dont le contrat vient à échéance) ont donc pour le moment tout intérêt à opter pour un fournisseur proposant un produit variable indexé sur le ZTP, dans la mesure bien entendu où le *mark-up*³⁷ et/ou l'éventuel coefficient multiplicateur³⁸ reste raisonnable. Or, la plupart des produits variables présents sur le marché résidentiel sont encore indexés en TTF. La CREG invite les ménages et PME consommateur à faire un CREG scan pour voir où son contrat se situe entre le moins cher et le plus cher du marché et puis, s'il décide de changer de contrat, de consulter un comparateur tarifaire labellisé par la CREG. Ces 2 outils simplifient grandement le travail de recherche et de comparaison du consommateur car ils intègrent notamment tous les aspects liés aux différences de prix entre le ZTP et le TTF. La CREG pourra le cas échéant communiquer davantage sur le sujet après l'été si cet écart de prix se maintient et s'il permet de réaliser des économies significatives.

6.3. TARIFS DE TRANSPORT (ÉLECTRICITÉ)

61. Considérant qu'un éventuel régime tarifaire favorable qui serait décidé au niveau fédéral n'aurait vocation à s'appliquer qu'aux consommateurs raccordés au réseau de transport et aux réseaux ayant une fonction de transport, la CREG ne recommande pas de mettre en place un régime tarifaire particulier.

62. Vu les demandes répétées à ce propos de certaines fédérations industrielles, la CREG croit toutefois utile de donner son avis sur les mécanismes de réduction de tarifs de transport introduits en Allemagne, aux Pays-Bas et en France pour certaines catégories de consommateurs industriels. Comme illustré dans l'étude publiée par la CREG et les régulateurs régionaux en mai 2022, les bénéficiaires de ces réductions de tarifs de transport sont les clients industriels qui ont un profil de prélèvement *baseload* (en Allemagne), qui ont des prélèvements qui prennent place principalement durant les heures creuses (aux Pays-Bas) ou qui sont électro-intensives et qui ont soit un profil de

³⁷ *Mark-up* : marge brute du fournisseur exprimée par un ajout exprimé en €/MWh ou c€/kWh. Exemple : ZIG + 3 €/MWh. Le *mark-up* dans ce cas est de 3 €/MWh.

³⁸ Le coefficient multiplicateur multiplie l'indice. Historiquement, cette façon de faire était limitée au marché de l'électricité. De plus en plus de fournisseurs de gaz naturel appliquent cependant cette façon de faire en multipliant par un coefficient supérieur à 1 la notation utilisée dans le prix de vente (et ajoutent encore à cela un *mark-up*). Exemple : 1,02 * TTF + 7,6 €/MWh. Dans ce cas-ci, le coefficient est 1,02. Dans le contexte de prix élevés, l'idéal est bien entendu d'avoir un produit indexé dépourvu d'un coefficient multiplicateur.

prélèvement *baseload*, soit des prélèvements qui prennent place principalement durant les heures creuses (en France).

63. En 2018, la CREG et Elia ont simulé l'impact qu'auraient sur les clients directs d'Elia les mécanismes de soutien en vigueur en Allemagne et aux Pays-Bas³⁹. A la demande de la Ministre ayant l'Énergie dans ses attributions, les simulations ont été réalisées en partant de l'hypothèse que la mise en place de ces mécanismes de soutien ne pouvait pas augmenter la facture des autres clients directs d'Elia qui ne bénéficient pas de ces mécanismes de soutien.

64. Concernant le mécanisme de soutien actuellement en vigueur en Allemagne, il est ressorti des simulations effectuées que, s'il était implémenté en Belgique, seule une fraction très limitée des clients directs d'Elia (cf. 8,6 % des points d'accès) pourrait bénéficier de très importantes réductions de tarifs de transport (cf. entre 80 et 90 % de réduction). Le manquant tarifaire à répercuter sur les autres catégories d'utilisateur a été estimé à 17 millions €/an. A supposer que ce manquant était intégralement répercuté vers les GRDs, ceci pourrait entraîner une hausse estimée entre 1,5 à 3 €/an pour un ménage (cf. 3.500 kWh/an). Dans leur analyse, la CREG et Elia ont également souligné que l'implémentation en Belgique du mécanisme de soutien actuellement en vigueur en Allemagne était susceptible de générer des effets pervers non souhaitables. Comme souligné par le Ministère allemand de l'énergie et des affaires économiques⁴⁰, vu que le mécanisme de soutien allemand incite les bénéficiaires à suivre en toutes circonstances un profil de prélèvement le plus *baseload* possible, ce mécanisme est susceptible de freiner le développement de la flexibilité d'une partie de la demande. Ainsi, avec l'introduction d'un mécanisme de soutien analogue au mécanisme allemand, les bénéficiaires belges d'un tel mécanisme de soutien seraient à l'avenir incités à ne plus diminuer leurs prélèvements durant les périodes où la sécurité d'approvisionnement du pays est en danger et à ne pas augmenter leurs prélèvements en période d'incompressibilité, c'est-à-dire lorsque l'électricité injectée sur le réseau est sensiblement supérieure aux prélèvements sur le réseau, ce qui va à l'encontre de l'objectif recherché en matière d'équilibrage du réseau. Enfin, ce mécanisme est également susceptible de freiner les investissements dans des unités de production locale d'électricité (le cas échéant renouvelable) dans la mesure où ces équipements peuvent impacter les quantités d'énergie minimale nécessaires pour bénéficier des mesures d'exonération et/ou rendre le profil de prélèvement plus volatil.

65. Concernant le mécanisme de soutien actuellement en vigueur aux Pays-Bas, il est ressorti des simulations effectuées qu'une fraction limitée des clients directs d'Elia (cf. 26 % des points d'accès) pourrait bénéficier de réductions de tarifs de transport potentiellement très importantes (cf. de 0 % à 90 % de réduction). Le manquant tarifaire à répercuter sur les autres catégories d'utilisateur a été estimé à 21 millions €/an. A supposer que ce manquant était intégralement répercuté vers les GRDs, ceci pourrait entraîner une hausse estimée entre 2 à 4 €/an pour un ménage (cf. 3.500 kWh/an). Le modèle hollandais apporte quelques solutions par rapport aux inconvénients identifiés dans le modèle allemand, notamment en considérant l'éventuelle présence d'une production locale et en appliquant un taux de dégressivité progressif et linéaire sur base de la consommation du site industriel. Un des désavantages du modèle néerlandais est qu'il est plus complexe et cible les heures creuses. Sur ce point, il est utile de se poser la question de savoir si, dans le système électrique en pleine révolution, une distinction entre périodes d'heures creuses et d'heures pleines est encore pertinente ou, au

³⁹ Le mécanisme de soutien en vigueur en France n'a pu faire l'objet de simulations analogues en raison de la non-disponibilité des données nécessaires au calcul des indicateurs d'électrointensité. Tout comme les mécanismes néerlandais et allemands, le mécanisme français est susceptible de freiner le développement de la flexibilité d'une partie de la demande et les investissements dans des unités de production locale d'électricité (le cas échéant renouvelable).

⁴⁰ German Federal Ministry for economic affairs and energy, *An electricity market for Germany's energy transition – White paper*, juillet 2015, p.66-67 (https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/whitepaper-electricity-market.pdf?__blob=publicationFile&v=10)

German Federal Ministry for economic affairs and energy, *An electricity market for Germany's energy transition – Green paper*, octobre 2014, p.24 (http://pfbach.dk/firma_pfb/gruenbuch-gesamt-englisch_oct_2014.pdf)

contraire, si une plus grande flexibilité dans le profil de prélèvement fonction de la production disponible à ce moment ne doit pas être recherchée.

6.4. ACCISES ET TVA

66. Comme envisagé dans son étude (F)2289⁴¹, la CREG considère adéquat de maintenir le taux de TVA réduit à 6 % pour les ménages tant que les prix sur les marchés ne sont pas revenus à un niveau jugé acceptable.

67. Compte tenu du niveau structurellement très élevé des prix et malgré le taux de TVA réduit à 6 %, il pourrait également être examiné si l'Etat belge a quand même généré des recettes supplémentaires, à savoir durant la même période la différence entre les 21 % de TVA appliqués à un niveau de prix « normal » et les 6 % de TVA appliqués au niveau de prix actuel. Ces éventuelles recettes supplémentaires⁴² pourraient être restituées au consommateur via une des propositions reprises ci-après concernant le niveau des accises. Si ces propositions ne sont pas jugées suffisantes, alors un chèque ou une réduction unique sur la facture d'énergie pourrait être investigué en dernier recours⁴³.

68. S'il ressort des points précédents que les clients protégés sont exonérés du droit d'accises spécial en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022, il n'en demeure pas moins que les ménages belges non bénéficiaires des tarifs sociaux en sont redevables, quel que soit leur niveau de revenu. Afin de protéger le pouvoir d'achat des consommateurs résidentiels belges et de réduire leur taux d'effort énergétique, une tranche supplémentaire correspondant davantage au profil de consommation de la clientèle résidentielle et soumise à un taux réduit d'accises spéciales pourrait être introduite pour les consommateurs non-professionnels⁴⁴. Il convient toutefois de noter que la marge de manœuvre actuellement disponible est limitée au niveau de la facture d'électricité (cf. accises spéciales actuellement de 13,6 €/MWh HTVA pour la première tranche de consommation non-professionnelle⁴⁵) et très limitée au niveau de la facture de gaz naturel (cf. accises spéciales actuellement de 0,54 €/MWh HTVA pour la première tranche de consommation non-professionnelle⁴⁶).

69. Afin de protéger la compétitivité de la facture d'électricité des PME raccordées en basse tension, un taux réduit d'accises spéciales pourrait être envisagé pour une première tranche de consommation professionnelle (cf. accises spéciales actuellement de 14,21 €/MWh HTVA pour l'électricité et de 0,66 €/MWh HTVA pour le gaz naturel). Ces accises pourraient également être adaptées pour favoriser l'utilisation de combustibles non-fossiles dans le cadre de la transition énergétique et du renforcement de la sécurité d'approvisionnement.

70. Une autre mesure complémentaire viserait à mettre en place un mécanisme de « cliquet inversé » consistant à réduire ces accises spéciales pour la première tranche de consommation en cas de hausse des prix de l'électricité et du gaz au-delà de certains seuils. Si différentes modalités d'application peuvent être envisagées, le principe serait le suivant : quand les prix de l'énergie baissent en deçà de certain(s) seuil(s), les accises augmentent. A l'inverse, quand les

⁴¹ CREG, Etude (F)2289 Etude à la hausse des prix de l'électricité et du gaz en Belgique, 24 septembre 2021 (<https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F2289FR.pdf>)

⁴² Bien entendu, le montant de ces éventuelles recettes supplémentaires doit d'abord être estimé/déterminé.

⁴³ Par rapport à un mécanisme de chèque/réduction forfaitaire, vu que tant la TVA que les accises payées sont fonction de la consommation, une modification du mécanisme d'accises est la manière la plus adéquate d'atteindre l'objectif de protection du pouvoir d'achat des ménages.

⁴⁴ On soulignera ici que le plafond de la première tranche des accises spéciales utilisée pour le gaz naturel (cf. 20.000 MWh/an) correspond à plus de 1.000 fois la consommation annuelle d'un ménage moyen et que le plafond de la première tranche utilisée pour l'électricité (cf. 20 MWh/an) correspond à environ 6 fois la consommation annuelle d'un ménage moyen.

⁴⁵ Ceci correspond actuellement à un montant annuel de 50,5 € TVAC pour un ménage consommant 3,5 MWh/an d'électricité.

⁴⁶ Ceci correspond actuellement à un montant annuel de 9,7 € TVAC pour un ménage consommant 17 MWh/an de gaz naturel.

prix de l'énergie augmentent au-dessus de certain(s) seuil(s), les accises baissent. Au niveau des effets d'un mécanisme de « cliquet inversé », ils dépendent évidemment des niveaux de seuils de prix de l'énergie qui seraient déterminés et de la réduction du niveau des accises qui seraient appliqués. Comme développé au paragraphe précédent, la marge de manœuvre actuellement disponible est limitée au niveau de la facture d'électricité et très limitée au niveau de la facture de gaz naturel.

71. A court terme, l'impact de ce mécanisme de « cliquet inversé » pourrait être renforcé en l'appliquant également à la cotisation sur l'énergie de 1,9261 €/MWh facturée aux consommateurs d'électricité raccordés à un niveau de tension inférieur ou égal à 1kV.

72. 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 renforcé⁴⁷ 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.

6.5. TARIF SOCIAL

73. La CREG salue la décision du gouvernement fédéral du 18 juin 2022 visant à prolonger la mesure temporaire d'octroi du tarif social à la clientèle BIM jusqu'au 31 décembre 2022. La CREG recommande que celle-ci soit maintenue au minimum tant que les prix sur les marchés de gros ne soient pas redescendus à un niveau jugé acceptable.

74. Tenant compte de cette extension du tarif social, il ressort des récentes analyses de la Banque Nationale de Belgique que ce sont les classes moyennes (du 3e au 8e décile) qui connaissent une perte limitée de pouvoir d'achat, et plus particulièrement les ménages autour du revenu médian. Malgré le caractère limité de cette perte de pouvoir d'achat pour la classe moyenne, il pourrait être jugé souhaitable de mieux protéger ces ménages qui ne bénéficient pas du tarif social et qui se situent juste à la limite de son périmètre d'application: ceci pourrait être réalisé via une nouvelle extension du tarif social à ces ménages.

75. Actuellement, les catégories structurelles des bénéficiaires du tarif social sont fondées sur le statut social des ayants-droits, et non sur leur niveau de revenu. La CREG a participé aux travaux du groupe de travail « Tarif Social » de la Plate-forme de lutte contre la précarité énergétique de la Fondation Roi Baudouin, qui a publié un ensemble de recommandations en septembre 2021⁴⁸. Parmi ces recommandations figure l'ouverture du droit au tarif social sur la base d'un critère de revenus (équivalent au seuil utilisé pour bénéficier des revenus BIM), en complément de l'octroi actuel sur la base de statuts sociaux, afin de cibler les ménages aux revenus les plus faibles. En effet, une étude du SPF économie réalisée avant l'extension du tarif social aux BIM a révélé que 10 % des bénéficiaires du tarif social avaient des revenus supérieurs à la médiane nationale⁴⁹. Comme l'a montré la mesure d'extension temporaire des tarifs sociaux aux BIM, l'introduction d'un critère de revenu (plafonnement annuel fixé par l'INAMI) a généré un doublement des bénéficiaires. Afin de pouvoir cibler au mieux les

⁴⁷ A titre purement indicatif, si la TVA de janvier 2021 exprimée en €/MWh (cf. moyenne pour les 3 régions belges dans l'étude PWC/FORBEG pour les clients E-RES et G-RES) et les accises spéciales facturées en janvier 2022 à la première tranche de consommation des consommateurs non professionnels sont prises en considération, alors la marge de manœuvre qui serait disponible avec ce mécanisme de « cliquet inversé » pourrait ainsi être augmentée d'un facteur 3 pour l'électricité (cf. de 13,6 à environ 40 €/MWh) et d'un facteur 11 pour le gaz naturel (de 0,5 à environ 6 €/MWh).

⁴⁸ Ces recommandations sont disponibles sur le [site web de la Fondation Roi Baudouin](#).

⁴⁹ <https://economie.fgov.be/fr/publications/carrefour-de-leconomie-2020-21>, figure 10.

ménages aux revenus les plus faibles, il semblerait opportun de pérenniser cette catégorie « BIM ». En contrepartie, afin de contenir la hausse du coût des tarifs sociaux pour le Budget de l'Etat induite par la pérennisation de la catégorie « BIM », l'introduction d'un système de tarifs sociaux différenciés en fonction du niveau de revenu, dans lequel le tarif social serait progressif en fonction des revenus, pourrait être étudiée. La CREG se tient disponible pour analyser ces possibles réformes et remarque que la prise en compte des revenus des ménages implique d'utiliser les données fiscales, ce qui entraîne un certain retard vu que ces données portent sur les revenus passés.

76. Outre l'ouverture du droit au tarif social sur la base d'un critère de revenus, la CREG, dans le cadre des travaux de la Plateforme susmentionnée, propose d'étendre, via un montant forfaitaire, le droit au tarif social aux ménages qui sont raccordés à une chaudière collective et qui en sont aujourd'hui exclus. La CREG a par ailleurs formulé une proposition concrète de système de compensation forfaitaire visant à pallier au problème de la non-applicabilité actuelle des tarifs sociaux gaz naturel aux clients protégés raccordés à une chaudière collective d'un immeuble privé, qui pourrait permettre aux bénéficiaires de cette prime de recevoir une compensation estimée à 991,1 €/an HTVA sur la base des prix de la composante énergie de référence gaz naturel applicable au 1^{er} trimestre 2022⁵⁰. Comme pour le tarif social proprement dit, il y aura lieu de définir un critère objectif pour inclure les chaudières collectives soit dans le tarif social gaz, soit dans le tarif social chaleur, afin d'éviter que les fournisseurs et/ou les ayants droit puissent "opter" pour le système qui leur convient le mieux.

77. Bien que les plafonds trimestriels et annuels d'évolution à la hausse des tarifs sociaux aient jusqu'à présent permis de contenir la hausse des tarifs sociaux dans un contexte d'augmentation sans précédents des prix de l'énergie sur les marchés et, partant, de protéger efficacement les bénéficiaires, il convient de préciser que dans l'hypothèse où les prix de l'énergie se maintiendraient à un niveau très élevé pendant plusieurs années, le niveau des tarifs sociaux augmenterait peu à peu et se rapprocheraient du niveau des tarifs commerciaux. Par conséquent, il pourrait s'avérer opportun de réfléchir dès maintenant à fixer un plafonnement absolu des tarifs sociaux. Il conviendrait également d'adapter le mécanisme existant qui prévoit la récupération des montants non facturés aux clients protégés via le plafonnement lorsque les prix de marché de gros vont baisser, ceci afin d'éviter que le tarif social ne devienne ainsi plus élevé que les tarifs commerciaux.

6.6. AUTRES MESURES

6.6.1. Investir dans la performance énergétique des bâtiments

6.6.1.1. Logements sociaux et des ménages modestes

78. Le tarif social est un tarif réduit exprimé en c€/kWh et facturé aux bénéficiaires proportionnellement à leur consommation annuelle d'électricité et/ou de gaz naturel. Par conséquent, le coût du tarif social pour le budget de l'Etat est intrinsèquement lié à la consommation annuelle de la clientèle protégée, qui était de 1,4 TWh en électricité et de 4,2 TWh en gaz naturel tant en 2019 qu'en 2020, c'est à dire avant l'extension du tarif social aux BIM. Suite à l'extension de l'élargissement du tarif social aux BIM, il est attendu que ces niveaux de consommation aient doublé en 2021 et 2022.

⁵⁰ CREG, Avis (A)2394 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), 12 mai 2022 (<https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Advices/A2394FR.pdf>)

79. Afin notamment de limiter le coût du tarif social pour le budget de l'Etat fédéral, il semble donc primordial d'agir en amont en réduisant la consommation d'énergie de la clientèle protégée. Cette réduction peut s'effectuer en particulier au travers d'investissements dans l'efficacité énergétique des logements concernés: rénovation, isolation, installation de panneaux solaires ... pour lesquels les régions sont compétentes. Sur la base des prix sur les marchés de gros de fin juin 2022, une réduction de 15 % de la consommation de gaz naturel pour la clientèle protégée classique et BIM de janvier à décembre 2022 inclus aurait permis d'enregistrer une économie annuelle d'environ 140 millions d'€ HTVA pour l'Etat fédéral. De manière analogue, une réduction de 15 % de la consommation d'électricité pour la clientèle protégée classique et BIM de janvier à décembre 2022 inclus aurait permis d'enregistrer une économie annuelle d'environ 78 millions d'€ HTVA pour l'Etat fédéral.

80. Il en ressort qu'un(e aide à l') investissement de l'Etat fédéral et des régions dans l'efficacité énergétique non seulement des logements sociaux, mais aussi des logements privés des ménages modestes, par exemple au moyen d'aides publiques assorties d'obligations de rénovation ou d'équipement pour les bailleurs sociaux ou les propriétaires privés, permettrait d'éviter le financement de kilowattheures qui auraient pu ne pas être consommés et, ainsi, de réduire les dépenses liées au financement du tarif social. Bien entendu, cette mesure contribuera également à protéger le pouvoir d'achat des consommateurs concernés.

81. En vue de renforcer la protection des ménages qui ne bénéficient pas du tarif social mais qui relèvent de la "classe moyenne inférieure" selon la Banque Nationale de Belgique, pour qui l'inflation actuelle a l'impact le plus lourd, l'investissement de l'Etat dans l'efficacité énergétique des logements de ces ménages modestes pourrait constituer un rempart contre la perte de pouvoir d'achat (une baisse de la consommation s'accompagnant, toutes choses étant égales par ailleurs, d'une baisse de la facture énergétique) et s'inscrirait dans un objectif à long terme de réduction de la consommation d'énergie, en adéquation avec le Plan National Energie Climat⁵¹, dans lequel "*dans le cadre de ses compétences propres, l'Etat fédéral contribuera à l'objectif belge par des mesures d'accompagnement*", et la Stratégie à long terme de la Belgique en matière de performance énergétique des bâtiments⁵².

6.6.1.2. PME

82. Dans un même ordre d'idée, et bien que cela ne mènerait ici pas à des économies pour le budget de l'Etat fédéral au niveau du financement du tarif social, une manière de sauvegarder la compétitivité des PME pourrait consister à améliorer la fiscalité et augmenter les aides à l'investissement dans l'efficacité énergétique de leurs bâtiments, en concertation avec les régions.

6.6.2. Lisser l'augmentation de la facture dans le temps

83. Récemment, le gouvernement britannique a pris un certain nombre de mesures supplémentaires pour aider à court terme les consommateurs à payer leurs factures d'énergie qui augmentent. Cela se fera entre autres par une remise directe unique de 200 £ (+/- 230 €) sur les factures⁵³ envoyées à partir d'octobre 2022. Les pouvoirs publics financeront cette mesure et mettront les fonds nécessaires à la disposition des fournisseurs. Les consommateurs rembourseront

⁵¹<https://www.plannationalenergieclimat.be/admin/storage/nekp/pnec-partie-a.pdf>, 2.2 "Dimension "efficacité énergétique"

⁵² <https://climat.be/doc/national-lt-strategy-fr.pdf>, p. 8

⁵³ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1052719/Energy_Bills_Rebate_updated_factsheet_v2_.pdf

automatiquement cette remise directe unique de 200 £ sur une période de cinq ans (à partir de 2023-2024), à concurrence d'un cinquième du montant perçu remboursé chaque année. Cela devrait se faire par le biais d'une augmentation temporaire, sur une période de cinq ans, de la redevance fixe/de l'abonnement sur la facture. Ce type de mesure ne représente pas une prime supplémentaire du gouvernement, mais plutôt un prêt sans intérêt du gouvernement aux consommateurs afin de soutenir leur pouvoir d'achat à court terme. Le début du remboursement est prévu en 2023-2024 car on s'attend à ce que les prix soient revenus à un niveau stable d'ici là.

84. Les consommateurs qui bénéficient déjà du tarif social (classique ou via l'extension des BIM) pourraient en être exclus, car (selon les données de la BNB) ils reçoivent déjà un soutien suffisant via le tarif social.

85. Cette mesure a évidemment aussi un coût administratif qui doit être objectivé sur base des faits et chiffres. Il s'agira également d'envisager comment faire face aux éventuelles difficultés qui seront rencontrées pour recouvrer ce prêt sans intérêt (par exemple en cas de décès du consommateur concerné, de déménagement, etc.). On pourrait par exemple appliquer les pratiques déjà en place pour d'autres recettes publiques (impôt sur le revenu des personnes physiques, etc.).



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

Laurent JACQUET
Directeur

Andreas TIREZ
Directeur

Koen LOCQUET
Président f.f. du Comité de direction

ANNEXE

Evolution des prix facturés aux ménages et PME en Belgique et dans les pays voisins