



---

**COMMISSION WALLONNE POUR L'ÉNERGIE**

**AVIS**

CD-13I11-CWaPE-837

*sur la*

*'mise en place  
d'une tarification progressive et solidaire (TPS)'*

*rendu en application de l'article 43bis, § 1<sup>er</sup> du décret du 12 avril 2001  
relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité.*

---

*Le 11 décembre 2013*

### 1. Objet

La CWaPE a reçu, par courrier du 13 novembre 2013, une demande d'avis du Ministre de l'Energie concernant « *la mise en place d'une tarification progressive et solidaire* » et plus précisément sur « *l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'obligation de service public à charge des gestionnaires de réseau de distribution favorisant l'utilisation rationnelle de l'énergie* », lequel, adopté en deuxième lecture en date du 12 septembre 2013, instaure une tarification progressive et solidaire.

Par "tarification progressive", il faut comprendre une tarification qui conduit, pour une formule tarifaire donnée, à un coût moyen du kWh plus élevé au fur et à mesure que la consommation annuelle augmente. Actuellement les clients résidentiels se voient proposer une tarification dégressive (le coût moyen diminue quand la consommation annuelle augmente) en raison du terme fixe appliqué quel que soit le niveau de consommation. Par l'introduction d'une tarification progressive et solidaire, le Gouvernement entend d'une part inciter financièrement le client à une réduction de ses consommations (aspect environnemental) et d'autre part réduire simultanément le coût de l'électricité pour les petits consommateurs (aspect social).

La CWaPE a examiné attentivement l'avant-projet d'arrêté relatif à la tarification progressive et solidaire, lequel transpose les décisions de principe prises par le Gouvernement le 31 mai 2013.

Dans le cadre du présent avis, la CWaPE analysera les points suivants :

- une analyse quant à l'applicabilité effective et à la gestion opérationnelle des mesures proposées avec le cas échéant des propositions de modifications du texte de l'avant-projet d'AGW ;
- une évaluation des coûts que la mesure engendrera tant auprès des acteurs de marché que sont les fournisseurs et gestionnaires de réseau de distribution qu'auprès de la CWaPE ;
- une estimation, à l'échelle de la Région wallonne, du montant de la cotisation afin d'assurer la neutralité budgétaire de la mesure pour les GRD.

La CWaPE considère toujours que les objectifs qui sous-tendent les décisions du Gouvernement pourraient être globalement rencontrés en utilisant d'autres moyens opérationnels, qui pourraient être rapidement mis en œuvre et avec une moins grande complexité administrative. A ce titre, la CWaPE rappelle sa proposition initiale en matière de tarification progressive (proposition CD-10f15-CWaPE-278 du 16 juin 2010) de même que son avis établi suite à la demande du Ministre de l'Energie datée du 17 juin 2013 (avis CD-13g11-CWaPE-574 du 15 juillet 2013).

## 2. Analyse des différents principes généraux de l'avant-projet d'AGW TPS

La CWaPE abordera successivement les principes faisant partie de l'AGW au fur et à mesure de leur apparition dans le texte.

### - Article 2 §1<sup>er</sup>

- Il est stipulé que le client résidentiel bénéficiant du tarif social spécifique se verra octroyer une allocation correspondant à l'octroi annuel de 800 kWh exonérés.

Or la CWaPE tient à faire remarquer qu'en l'état actuel de la législation, les clients protégés au sens régional du terme (tels les clients en médiation de dettes) ne se voient pas appliquer le tarif social spécifique dès lors qu'ils sont alimentés par leur fournisseur. Aussi, la CWaPE craint, à moins que le transfert automatique vers le GRD des clients protégés régionaux alimentés par les fournisseurs soit effectif d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2015, tel que prévu dans le projet de décret "électricité" approuvé en deuxième lecture, que les clients concernés soient discriminés par rapport aux clients protégés fédéraux qui sont eux tous alimentés au tarif social.

- Ce même article dispose que « *pour le 1<sup>er</sup> décembre, les gestionnaires de réseau transmettent à chaque fournisseur la base de données des clients correspondant aux ménages composés de minimum cinq personnes* ».

La CWaPE ne comprend pas pourquoi le législateur limite l'obligation du GRD aux ménages composés de minimum cinq personnes et recommande que le texte de l'AGW soit modifié de façon à ce que les fournisseurs disposent de l'ensemble des informations utiles et nécessaires à l'octroi de l'allocation en fonction de la composition de ménage.

### - Article 2 §2

- L'alinéa 2 dispose que « *l'allocation est déduite annuellement, sous la mention « kWh exonérés », lors de la première facture de régularisation ou lors de la première facture de clôture qui suit le 1<sup>er</sup> janvier par le fournisseur qui, à cette date et au moment d'établir la facture, est le fournisseur du client résidentiel* ».

L'octroi d'une allocation annuelle complète à un client résidentiel à l'occasion d'une facture de régularisation / de clôture émise par exemple fin janvier 2015 et portant sur la période allant de février 2014 à janvier 2015 risque d'apporter à ce client un signal contradictoire.

Ainsi, ce client pourrait recevoir de son fournisseur le remboursement d'un trop perçu suite à l'application de la tarification progressive (allocation calculée sur 12 mois mais contribution au financement de la mesure sur le seul mois de janvier 2015) alors même que la composition de ménage et le profil de consommation seraient de nature à induire un bilan nettement moins favorable (bénéfice net de la mesure réduit, voire dans le cas des gros consommateurs un bénéfice net de la mesure négatif).

Pour éviter toute discrimination en défaveur des clients ayant changé de fournisseur dans le courant de 2014 mais aussi afin de ne pas donner des messages contradictoires aux clients concernés (remboursement de clients alors même que leur facture est par exemple appelée à augmenter suite à l'application de la mesure), la CWaPE propose que :

- l'allocation soit déduite à chaque facture de régularisation ou de clôture au prorata du nombre de jours de la période concernée par la facture de régularisation ou de clôture ;
- pour le cas particulier de la première facture de régularisation ou de clôture éditée en 2015, il conviendrait que l'allocation soit déduite au prorata du nombre de jours entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le terme de la période concernée par la facture de régularisation ou de clôture.

- Article 3

- Le §1<sup>er</sup> dispose que « ... le gestionnaire de réseau de distribution répercute auprès des clients résidentiels bénéficiant de l'allocation visée à l'article 2, via les factures de régularisation ou de clôture, les coûts de la présente obligation de service public ... ».

- **Le cas des clients alimentés au tarif social**

La CWaPE attire l'attention sur le fait que certains clients résidentiels bénéficiaires de la mesure ne contribueront pas à son financement. La CWaPE pense notamment aux clients protégés alimentés au tarif social par les fournisseurs ou les GRD. Ces clients sont facturés à un tarif défini au niveau fédéral et dont la composante distribution est établie sur base du coût de distribution le plus faible à condition qu'au moins 1% de la population belge vive au sein de cette zone (Article 8 de l'AM fédéral du 30 mars 2007 portant fixation des prix maximaux sociaux).

De plus pour ces clients, l'octroi de 800 kWh valorisés à un prix unitaire moyen de marché correspond à plus de 1000 kWh valorisés au tarif social.

En conséquence, sur base des chiffres à disposition de la CWaPE, l'application de la tarification progressive impliquerait que :

- la facture des clients tarif social consommant moins de 1000 kWh (10 % du total des clients protégés) serait presque réduite à zéro ;
- celle des clients tarif social consommant entre 1000 et 2000 kWh (20 % du total des clients protégés) serait réduite de moitié ;
- celle des clients tarif social consommant entre 2000 et 3500 kWh (30 % du total des clients protégés) serait réduite d'un tiers.

Il est également utile de rappeler que ces clients bénéficient déjà, de par l'application du tarif social, d'une réduction de l'ordre de 25 % par rapport au prix unitaire moyen de marché.

Aussi, la CWaPE s'interroge – comme elle l'a déjà fait dans le cadre de son avis relatif à la révision du décret électricité - s'il ne faudrait pas davantage viser à étendre les catégories actuelles de clients protégés de manière à toucher un maximum de ménages vulnérables et/ou en difficultés financières et à alléger de la sorte la part de leur budget consacré à la facture d'électricité.

▪ **Le cas des clients résidentiels équipés de panneaux photovoltaïques ("prosumers")**

Ceux-ci vont contribuer d'une part via le tarif de prélèvement du GRD à concurrence des kWh mesurés par le compteur pour autant que ceux-ci soient supérieurs à zéro. D'autre part l'introduction future d'un tarif "prosumers" pour contribution aux coûts du réseau – telle qu'inscrite dans la proposition de la CWaPE relative à la méthodologie tarifaire des GRD - englobera également une contribution des "prosumers" au financement de la mise en place de la tarification progressive. Toutefois, un « prosumer » équipé de chauffage électrique ou d'une pompe à chaleur ne bénéficiera pas de l'allocation et devrait donc se voir appliquer un tarif ne comprenant pas cette contribution.

- Article 4

- La notification sur base volontaire à son fournisseur de l'utilisation à titre principal d'un chauffage électrique ou d'une pompe à chaleur pourrait être soit source de plaintes et/ou de contestations de la part de clients résidentiels ayant omis de notifier cette information (certains clients peinent encore et toujours à s'y retrouver dans le marché libéralisé), soit source d'abus faute de moyens pour le fournisseur de vérifier l'information communiquée par le client.

**3. Evaluation des coûts**

La mise en place d'une tarification progressive et solidaire impliquera des modifications importantes dans le processus de facturation et d'échanges de données pour les fournisseurs et GRD avec en conséquence des coûts additionnels.

Pour ce faire, la CWaPE a interrogé, via courriel en date du 27 novembre 2013, les fournisseurs et GRD en leur demandant de lui communiquer un descriptif des implications de la mesure sur leur gestion opérationnelle ainsi qu'une estimation des coûts que cela va engendrer.

- **GRD**

La CWaPE a reçu en date du 05/12/2013 des éléments d'information relativement aux implications pour les GRD de la mise en place de la tarification progressive.

Avant toute chose, les GRD ont tenu à souligner que le mécanisme final n'est toujours pas arrêté et que des possibilités d'exonérations complémentaires (les boilers électriques et traitement spécifique pour les logements collectifs) pourraient être envisagées.

Dès lors, **les coûts transmis par les GRD sont à considérer comme des estimations préalables basées sur le texte de l'AGW mis à leur disposition et portant sur les seuls coûts clairement identifiables à ce jour.**

Les mécanismes d'échanges de données entre fournisseurs et distributeurs n'ont pas encore été analysés de sorte qu'il subsiste de grosses incertitudes à ce niveau.

Le mécanisme actuel implique un préfinancement des GRD que ces derniers ne souhaitent pas supporter. Il n'a pas été tenu compte de ce coût de préfinancement dans leurs estimations dans la mesure où ils proposent une alternative via un système *prorata temporis* n'impliquant pas de préfinancement.

Les GRD mettent en avant les modifications opérationnelles nécessaires très importantes d'un point de vue informatique et de processus de gestion de données de facturation, notamment le croisement des données du registre d'accès avec les données du registre national sur la composition des familles.

Leurs estimations de coûts portent notamment sur les quatre points suivants :

- l'adaptation du logiciel de facturation ;
- la récolte des informations quant à la composition de ménage et les adaptations que cela implique (notamment un mapping entre registre national et registre d'accès);
- la prise en compte de la notification de clients disposant à titre principal de chauffage électrique;
- le traitement et la vérification des factures fournisseurs.

Les coûts relatifs à un éventuel préfinancement de la mesure par les GRD n'ont pas été repris.

Pour le GRD n'ayant communiqué aucune estimation de coûts, la CWaPE a procédé à une extrapolation des coûts compte tenu des montants renseignés par les autres GRD.

Au global les coûts additionnels pour les GRD consécutifs à la mise en place de la tarification progressive sont estimés à :

- **2.020.000 EUR pour la mise en place de la TPS** (coûts « one shot » de modification des systèmes de facturation et de gestion de données) ;
- **1.270.000 EUR de coûts récurrents de gestion opérationnelle.**

Il est à noter qu'en cas de possibilité d'automatisation d'une partie du processus de gestion des données (automatisation « backlog » auprès d'ORES) ainsi qu'en cas d'octroi "*prorata temporis*" de l'allocation annuelle, les coûts de mise en place de la TPS sont estimés à :

- **1.150.000 EUR pour la mise en place de la TPS** (coûts « one shot » de modification des systèmes de facturation et de gestion de données) ;
- **1.100.000 EUR de coûts récurrents de gestion opérationnelle.**

Cela représente un total de 2.250.000 EUR. Ce montant est celui qui sera provisoirement retenu dans la suite de la note.

## - Fournisseurs

La CWaPE a reçu en date du 06/12/2013 (Lampiris) et du 09/12/2013 (fournisseurs membres de FEBEG) des éléments d'information relativement aux implications pour les fournisseurs de la mise en place de la tarification progressive.

Pour la FEBEG, il est indispensable de bien distinguer, d'une part les coûts fixes liés à l'implémentation système informatique/mise en œuvre du mécanisme, et d'autre part les coûts récurrents liés à la gestion opérationnelle de la mesure. Ainsi, malgré l'informatisation croissante des processus, toute application de mesures dépassant l'activité même de fourniture d'énergie, représente toujours un travail manuel récurrent, tant au niveau opérationnel qu'au niveau suivi.

Toujours selon la FEBEG, l'exercice d'estimation demandée est théorique et extrêmement complexe. L'estimation réalisée est faite sur base de processus connus et sous gestion depuis plusieurs années (gratis KWh en Flandres, TSS,..) chez les fournisseurs. Or, la mesure envisagée comporte un nombre important de modalités nouvelles (nouveaux canaux d'échange Fournisseurs - GRD à mettre en place) et de cas particuliers / exceptions / incertitudes (gestion de l'exclusion des pompes à chaleur et chauffages électriques, attestations éventuelles,...), et toute implémentation d'une nouvelle législation nécessite de tenir compte d'un effet nouveauté / incompréhension / erreurs qui aurait pour effet d'augmenter les coûts pendant la (les) première(s) années.

Par ailleurs la FEBEG recommande fortement d'adapter le texte de l'arrêté en introduisant une rétribution « forfaitaire » (€/client bénéficiaire ou %/montants octroyés) en lieu et place d'une rétribution sur base de frais réels comme prévu à l'article 2 §4 de l'avant-projet d'AGW. Ces frais réels sont bien trop complexes et coûteux à établir tout comme, par ailleurs, à contrôler. Outre des frais administratifs de gestion opérationnelle de la mesure, les fournisseurs s'inquiètent des coûts des adaptations nécessaires d'un point de vue informatique dans leur processus de facturation.

Les estimations communiquées par la FEBEG sont une agrégation des estimations individuelles des cinq fournisseurs membres effectifs de la FEBEG suivants : Eneco, Essent, Eni Gas and Power, EDF-Luminus, et Electrabel-GDF Suez. Les estimations sont essentiellement des extrapolations réalisées sur base l'expérience en matière d'octroi des kWh gratuits en Flandre et de l'application du Tarif Social Spécifique.

Les coûts opérationnels récurrents évaluent notamment l'impact sur les éléments suivants :

- **Sourcing et Opérations** : Préparation portefeuille EAN et transfert vers GRD, regroupement des données sources des différents GRD, contrôle, validation, adaptation correction des données sources, conversion des formats, chargement des données sources et upload dans le système facturation, contrôle du résultat, corrections manuelles pour cas problématiques, gestion et contrôle des attestations, archivage, feed-back aux GRD, facturation vers GRD, suivi financier avec GRD et suivi et appui Département légal ;
- **Informations et contacts** : Formation opérateurs call-centers, information clientèle, prise en charge des questions clientèles et réponse aux questions (web, téléphone, points de contact,...), soutien légal ;

- **Gestion plaintes** : Traitement plaintes, processus de médiations, amendes, soutien Légal ;
- **IT récurrent** : Entretien annuel système informatique.

Au global les coûts additionnels pour les fournisseurs (LAMPİRIS et membres FEBEG) consécutifs à la mise en place de la tarification progressive sont estimés à :

- **482.500 EUR pour la mise en place de la TPS** (coûts « one shot » de modification des systèmes de facturation et de gestion de données) ;
- **1.500.000 EUR de coûts récurrents de gestion opérationnelle.**

Ces estimations sont basées sur des extrapolations de processus connus, appliqués par les fournisseurs dans le cadre d'autres impositions existantes. La FEBEG précise que « *ces estimations ne prennent donc pas en compte les coûts d'implémentation et opérationnels de certaines dispositions et autres exceptions de la mesure (gestion pompes à chaleur, chauffages électriques, nouveaux canaux de communication fournisseurs-GRD...), ainsi que les impondérables (ajustement du système pour raison politique, ou autres adaptations...)* ».

Les coûts transmis sont à considérés comme une estimation préalable et doivent être traités avec la plus grande prudence.

Enfin la FEBEG rappelle également la nécessité de prévoir une période d'implémentation suffisante (min. 6 à 8 mois), entre la publication officielle des textes et l'entrée en application pour les fournisseurs.

#### - **La CWaPE**

L'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon met à charge de la CWaPE de nouvelles obligations et notamment :

- la détermination et la publication sur base annuelle d'un prix unitaire au kWh ;
- la détermination, en concertation avec les fournisseurs et GRD, des modalités de notification d'un chauffage électrique ou d'une pompe à chaleur ainsi que les procédures et délais d'échanges d'information ;
- l'évaluation, un an après l'entrée en vigueur, des mesures instaurées ;
- la gestion des plaintes entre autres pour les cas d'omission de notification de chauffage électrique, de non prise éventuelle par le fournisseur de la notification de chauffage électrique, d'application incorrecte ou incomplète de la TPS...

Ces nouvelles obligations vont inmanquablement mobiliser des ressources au sein de la CWaPE et par là-même générer des coûts. Les ressources nécessaires à la réalisation de ces tâches sont estimées à un ETP réparti entre différentes fonctions.



#### 4. Estimation du montant de la cotisation

La CWaPE, compte tenu des principes définis dans l'avant-projet d'AGW, a procédé à une estimation de la majoration nécessaire de la composante « distribution » (au travers du tarif OSP) afin d'assurer pour les GRD la neutralité budgétaire de la mesure.

Pour rappel la mise en place d'une tarification progressive et solidaire repose sur les principes suivants :

- Les clients suivants ne se voient pas appliquer la mesure :
  - o les clients résidentiels disposant à titre principal d'un chauffage électrique ou d'une pompe à chaleur et ayant notifié cette information à leur fournisseur ;
  - o les clients résidentiels disposant d'un compteur exclusif de nuit, d'un compteur tri-horaire ou d'un compteur EHP (effacement en heures de pointe) ;
  - o les clients résidentiels dont la fourniture est assurée à titre temporaire par le GRD au sens de l'article 34, 3°, d) du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité.
- Tenant compte de la composition des ménages et de la situation des clients bénéficiant du tarif social spécifique, l'allocation est modulée comme suit :
  - o 400 kWh pour une personne isolée ;
  - o 500 kWh pour un ménage composé de 2 ou 3 personnes ;
  - o 600 kWh pour un ménage composé de 4 personnes ;
  - o 700 kWh pour un ménage composé de 5 ou 6 personnes ;
  - o 800 kWh pour un ménage composé de 7 personnes au minimum ;
  - o 800 kWh pour un client résidentiel bénéficiant du tarif social spécifique.
- Le montant de l'allocation est calculé en multipliant le nombre de kWh par un prix unitaire au kWh déterminé annuellement par la CWaPE en fonction du prix global observé de l'électricité sur le marché résidentiel. Dans le cadre de la présente estimation, la CWaPE a pris comme référence la moyenne des prix « best bill » des différents fournisseurs pour un profil Dc (client disposant d'un compteur bihoraire avec une consommation jour de 1.600 kWh et une consommation nuit de 1.900 kWh).

Pour le mois de juin 2013, le prix de référence s'établissait à 17,45 c€/kWh HTVA.

- Le GRD répercute auprès des clients résidentiels bénéficiant de l'allocation, via les factures de régularisation ou de clôture, les coûts sur base des lignes directrices suivantes :
  - o la récupération des coûts est totale et assure la neutralité budgétaire de la tarification progressive et solidaire ;
  - o le client est exonéré à concurrence d'un montant égal à la répercussion afférente à l'allocation ;
  - o la répercussion est linéaire à un taux unitaire par kWh unique.

Sur base des éléments d'information à sa disposition notamment en ce qui concerne la composition de ménages, les clients bénéficiant d'un chauffage électrique ou d'un compteur exclusif de nuit ou encore les clients bénéficiant du tarif social spécifique, la CWaPE a procédé à l'estimation du taux unitaire par kWh pour la répercussion des coûts à charge des GRD.

Les éléments suivants ont été pris en considération dans l'estimation du taux unitaire au kWh :

- Le nombre de ménages ou clients résidentiels bénéficiaires de la mesure se chiffrerait à 1.428.000 ;

	Tous les clients	Clients exonérés	Clients bénéficiaires
Nombre de clients résidentiels	1.527.315	99.343	1.427.972
Volume (MWh)	6.453.891	1.134.998	5.318.893

- Le montant total des allocations aux bénéficiaires s'élèverait à plus de 129.000.000 EUR HTVA (valorisation de l'allocation en kWh au prix de référence de 17,45 c€/kWh HTVA) ;

Composition de ménage		Allocation (kWh)	Alloc kWh	Allocation EUR
1	31%	400	175.754.782	€ 30.669.209
2 ou 3	43%	500	309.655.707	€ 54.034.921
4	11%	600	97.416.243	€ 16.999.134
5 ou 6	6%	700	57.875.701	€ 10.099.310
7 et +	1%	800	6.854.265	€ 1.196.069
TSS	8%	800	92.532.579	€ 16.146.935
Total	100%		740.089.277	€ 129.145.579

- Les coûts additionnels de la mise en place de la mesure (1% de frais administratifs réels des fournisseurs et les coûts identifiés par les GRD), lesquels seront répercutés sur les bénéficiaires, sont estimés à :

Frais administratifs Fournisseurs (plafonné à 1% allocation)	€ 1.291.456
Coûts GRD	€ 2.250.000
Total	€ 3.541.456

- Les clients disposant du tarif social spécifique ne contribuent pas au financement de la mesure puisque ils sont facturés à un tarif défini au niveau fédéral et dont la composante distribution est établie sur base du coût de distribution le plus faible ;
- Les clients équipés de panneaux photovoltaïques (prosumers) contribuent au financement de la mesure via la composante « OSP » du tarif distribution ainsi qu'au travers d'une redevance "prosumers" laquelle n'existe pas à ce jour mais serait introduite conformément à la méthodologie tarifaire définie par la CWaPE ;
- Les clients bénéficiaires ne contribuant que pour les kWh consommés au-delà des kWh faisant l'objet de l'allocation ;

- Les MWh contributifs au financement de la mesure sont évalués à plus de 4.218.000 (en excluant les MWh clients tarif social ainsi que les MWh de l'allocation) :

MWh qui contribuent au financement de la mesure	Volume (MWh)
MWh des bénéficiaires :	5.318.893
MWh exonérés clients tarif social	453.000
MWh exonérés allocation (hors clients TSS)	647.557
Total des MWh contributifs	4.218.337

Au global il ressort que la répercussion des coûts par le GRD, compte tenu des données et principes repris ci-avant, impliquerait l'introduction d'un taux unitaire au kWh pouvant être estimé à 31,5 €/MWh HTVA, soit 18 % du prix moyen global de référence HTVA :

Allocation (€)	€ 129.145.579
Frais administratifs (€)	€ 3.541.456
Total coût annuel	€ 132.687.035
MWh contributifs	4.218.337
Cotisation (€/MWh)	31,5

## 5. Avis de la CWaPE

La CWaPE a estimé, sur base des informations à sa disposition, les coûts de la mise en place de la tarification progressive et solidaire à ± 129.000.000 EUR d'allocation à majorer de ± 3.500.000 EUR de frais administratifs de mise en place et de gestion opérationnelle.

Aussi, compte tenu d'un nombre de MWh contributifs évalués à 4.218.000, la répercussion des coûts par le GRD se traduirait par l'introduction d'une cotisation de 31,5 €/MWh, soit de l'ordre de 18% du prix moyen global de référence.

\* \*  
\*