Date du document : 24/01/2022

RAPPORT

CD-22a24-CWaPE-0092

RAPPORT CIRCONSTANCIÉ SUR L'ÉVOLUTION DES PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ ET IDENTIFICATION DE PISTES EN VUE DE MAITRISER LES PRIX DE L'ÉNERGIE

Établi en application de l'article 43bis, § 1er du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, et de l'article 36bis du décret du 19 décembre 2022 relatif à l'organisation du marché régional du gaz

Commission wallonne pour l'Energie (CWaPE), route de Louvain-La-Neuve 4 bte 12, 5001 NAMUR (Belgrade)
Tél. 081 33 08 10 - Fax 081 33 08 11 - www.cwape.be

Table des matières

1. OBJET 3

2. CONSTAT DES ÉTUDES EXISTANTES 5

2.1. Evolution des prix du marché de gros de l'électricité 5
2.2. Evolution des prix du marché de gros de gaz naturel 6
2.3. Éléments explicatifs de la hausse des prix 7
2.3.1. Marché de l'électricité 7
2.3.2. Marché du gaz naturel 8
2.4. Répercussion de l'augmentation des prix de gros sur les clients finals 9
2.4.1. Clients résidentiels (et petits professionnels) 9
2.4.2. Evolution du tarif social et du nombre de bénéficiaires 17
2.4.3. Clients professionnels 18
2.5. Risques pour les consommateurs et les acteurs de marché 22
2.5.1. Consommateurs 22
2.5.2. Fournisseurs 23
2.5.3. Gestionnaires des réseaux de distribution 25

3. PROPOSITIONS DE MESURES FORMULÉES DANS LES DIFFÉRENTES ETUDES CONSULTÉES 26

4. PISTES DE MESURES FORMULÉES PAR CERTAINS ACTEURS DU SECTEUR ET DES DIFFÉRENTS SEGMENTS DE CONSOMMATEURS 27

4.1. Questions posées au secteur 27
4.2. Réponses obtenues et pistes proposées par les répondants. 27
4.2.1. Limiter la dépendance aux énergies fossiles 28
4.2.2. Développement des communautés d'énergie 28
4.2.3. Changement de paradigme : adapter la demande à l'offre 29
4.2.4. Diminution de la consommation 29
4.2.5. Financement des politiques sociales et le soutien aux énergies renouvelables 30
4.2.6. Réduction de la TVA 30
4.2.7. Maintien d'un équilibre et d'un partage de responsabilités entre les acteurs de marché 30
4.2.8. Révision du modèle de marché 31
4.2.9. Rendre structurelles les mesures de soutien actuellement temporaires, tant au niveau régional que fédéral 31

5. PISTES ET MESURES À PRENDRE POUR LIMITER L'IMPACT DE LA HAUSSE DES PRIX SUR LE CONSOMMATEUR FINAL 32

5.1. Evolution du tarif social – extension du nombre et identification des bénéficiaires 32
5.2. Des chèques énergie en complément du tarif social ou pour les ménages 34
5.3. Fiscalité : Baisse de la TVA - plafonnement des accises – autres réductions fiscales 35
5.4. Mesures en faveur d'une diminution de la consommation 37
5.5. Mesures d'information et d'atténuation relative au « bill shock » 38
5.6. Maintenir une concurrence sur les marchés – comparaison des prix 38
5.7. Soutien aux énergies renouvelables 40
5.8. La norme énergétique 41
5.9. Les gestionnaires de réseaux de distribution (GRD) 41

6. CONCLUSION 43

ANNEXE 1 : BIBLIOGRAPHIE 44

1. OBJET

En date du 23 octobre 2021, la CWaPE a reçu une demande du Ministre de l'Énergie la chargeant notamment de réaliser, dans les trois mois de sa réception, un rapport circonstancié sur l'évolution des prix de l'électricité et du gaz pour les différents segments de consommation en se basant sur les différentes études existantes.

Il y est précisé que, dans le contexte actuel de croissance importante des prix des énergies, le rapport devra comprendre différentes pistes en vue de maîtriser le prix de l'énergie.

La décision du Gouvernement du 9 septembre 2021 prévoit enfin que ce rapport puisse être utilisé ultérieurement en vue d'identifier les pistes à privilégier.

La CWaPE a structuré son étude de la manière suivante.

Tout d'abord, le rapport de la CWaPE **analyse l'évolution des prix de l'électricité et du gaz pour différents types de consommateurs** et les circonstances sous-jacentes à cette évolution (chapitre 2).

La CWaPE a analysé d'une part les évolutions à court terme, c'est-à-dire en retraçant les éléments relatifs à la hausse très importante des prix des énergies. La CWaPE s'est reposée sur les études les plus récentes disponibles à la fin de l'année 2021. Il y a en effet lieu de rappeler que si la compétence régionale porte effectivement sur le marché de détail de l'énergie, la compétence du marché de gros et plus généralement la politique des prix relèvent des compétences fédérales. Les différentes études en question permettent d'identifier les constats et causes de la crise actuelle, résultant principalement d'une augmentation forte de la composante énergie (ou « *commodity* »). Sur la base de ses propres données et qui sont utilisées dans les rapports publiés dans le cadre de son observatoire des prix, la CWaPE a identifié l'évolution des principales composantes et les conséquences sur la facture moyenne des consommateurs au 31 décembre 2021, principalement au regard de la période antérieure à la crise COVID-19. Ceci permet de comprendre la situation très particulière à laquelle le marché et les consommateurs sont exposés aujourd'hui.

D'autre part, la CWaPE a voulu également remettre en perspective l'évolution récente des prix et de ces données au regard des séries à long terme de données dont elle dispose depuis la libéralisation des marchés wallons de l'électricité et du gaz. Les principaux segments analysés sont relatifs aux clients résidentiels, aux clients protégés bénéficiaires du tarif social, et aux clients professionnels, tant en électricité qu'en gaz.

La CWaPE évalue ainsi les impacts et risques principaux d'augmentation de facture des clients, principalement résidentiels ; une série de risques associés au contexte actuel ont également été identifiés en ce qui concerne les fournisseurs.

La CWaPE a ensuite établi un « **catalogue »** identifiant **différentes pistes en vue de maitriser le prix de l'énergie**. La CWaPE considère important de répertorier l'ensemble des pistes envisagées et donner une grille de lecture, permettant d'éclairer le politique dans sa prise de décision sans pour autant à ce stade en privilégier l'une d'entre elles.

Ce « catalogue de mesures » se décompose comme suit :

En sa première partie (reprise au **chapitre 3**), la CWaPE a tout d'abord listé les différentes mesures identifiées dans les **études** analysées au chapitre 2.

En sa deuxième partie, la CWaPE répertorie le résultat de la consultation qu'elle a lancé à la fin du mois de novembre 2021 auprès des différents acteurs du marché et, en particulier, des représentants des différents types de consommateurs (des plus précarisés aux grosses entreprises). Sur la base des nombreuses réponses recueillies lors de la **consultation**, la CWaPE synthétise les pistes pouvant répondre à l'objectif visant à maitriser le prix de l'énergie (chapitre 4).

En sa troisième partie, le rapport analyse plus en détail certaines pistes de maitrise (chapitre 5).

Dans ce préambule, la CWaPE souhaite toutefois apporter certaines **réserves** à son analyse :

- Les différents constats sont établis dans le contexte de la fin de l'année 2021. La situation sur les marchés est néanmoins toujours évolutive et, même après une accalmie à la toute fin de 2021, elle est toujours orientée à la hausse en ce début 2022. Les constats et mesures à prendre pourraient donc être amenés à évoluer en fonction du contexte. La CWaPE ne dispose pas de la capacité de prédire les évolutions futures dans ses compétences et sur la base des données en sa possession ;

- Il convient de mentionner que l'analyse de la CWaPE s'est voulue la plus globale possible ; elle ne se veut certainement pas exhaustive pour autant. La CWaPE a abordé une série d'éléments qui dans certains cas s'écartent de son champ d'expertise ou de compétences, et relèvent d'autres autorités ou niveaux de pouvoir (par exemple : mesures fédérales, marchés de gros, gros clients professionnels, …). La CWaPE trouvait néanmoins pertinent d'aborder ces éléments dans le cadre de son « catalogue », même à des niveaux de détail différents ;

- La CWaPE n'a pas, dans le cadre de la présente étude, examiné l'évolution comparée des prix d'autres vecteurs énergétiques (tels que bois de chauffage, gasoil de chauffage, …) ainsi que de certaines matières premières ou produits (exemple : prix des panneaux photovoltaïques) impactant également directement ou indirectement les consommateurs ;

- Il apparaît important de souligner que l'étude n'a pas vocation à révéler une seule et unique piste répondant aux problématiques de prix rencontrées par les consommateurs, une combinaison d'entre elles pouvant également atteindre l'objectif désiré. La CWaPE attire l'attention aussi sur l'importance de limiter les effets de vases communicants dans le marché dans un contexte où la hausse des prix touche l'ensemble des segments de consommation d'énergie.

2. CONSTAT DES ÉTUDES EXISTANTES

Dans le cadre de son analyse, la CWaPE reprend ci-après les conclusions pertinentes des principales études récentes ayant été réalisées sur le sujet. Parmi ces études, nous pouvons particulièrement citer les suivantes :

- (CREG, 2021) : CREG (*Etude (F) 2289 du 24 septembre 2021 relative à la hausse des prix de l'électricité et du gaz en Belgique*) ;
- (ACER, 2021) : (*ACER's preliminary assessment of Europe's high energy prices and the current wholesale electricity market design – main energy price drivers, outlook and key market characteristics – novembre 2021*) ;
- (CE, 2021) : Commission Européenne (*Communication du 13 octobre 2021 de la Commission concernant la lutte contre la hausse des prix de l'énergie : une panoplie d'instruments d'action et de soutien*).

La CWaPE a également établi son analyse sur d'autres publications dont les références sont reprises en annexe.

Avant d'aborder en détail les éléments ayant contribué à l'envolée des prix du gaz et de l'électricité au cours de l'année 2021, il a paru utile à la CWaPE de présenter l'évolution des prix sur les marchés de gros sous forme graphique, évolution tout d'abord modérée en début d'année puis s'accélérant quelque peu par la suite, pour finalement être impressionnante en fin d'année approchant même des niveaux rarement atteints.

2.1. Evolution des prix du marché de gros de l'électricité

La tendance à la hausse des prix est perceptible tant sur les marchés à terme[1] (fourniture pour le mois suivant, le trimestre suivant ou encore l'année suivante) que sur les marchés *Spot* (fourniture le lendemain[2] voire en intra-journalier[3], en Belgique sur la plateforme de marché BELPEX organisée par EPEX SPOT). Les prix sur le marché *Forward* servent le plus souvent de référence pour l'indexation des prix des contrats à prix variables, même si le nombre de contrats indexés sur les indices *Spot* est en augmentation (CREG, 2020).

Les deux figures suivantes présentent l'évolution du prix de l'électricité en 2021 sur les marchés à terme (pour livraison en 2022, 2023 et 2024) et sur le marché *Spot* (ELEXYS, 2022).

Pour le marché à terme, il apparaît que le CAL22, CAL23 et CAL 24[4] se situaient en début d'année dans la fourchette comprise entre 45 et 50 EUR/MWh mais qu'ils ont terminé l'année 2021 sur des valeurs bien plus élevées de l'ordre respectivement de plus de 190 EUR/MWh pour le CAL22, de plus de 100 EUR/MWh pour le CAL23 et de plus de 75 EUR/MWh pour le CAL24.

De même les valeurs observées sur le marché *Spot* ont connu la même tendance passant respectivement de 57 EUR/MWh en janvier à près de 245 EUR/MWh en décembre 2021.

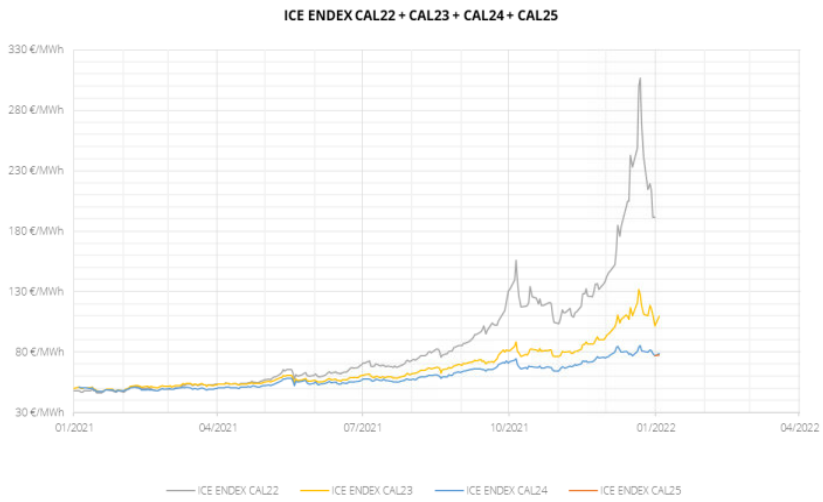
---

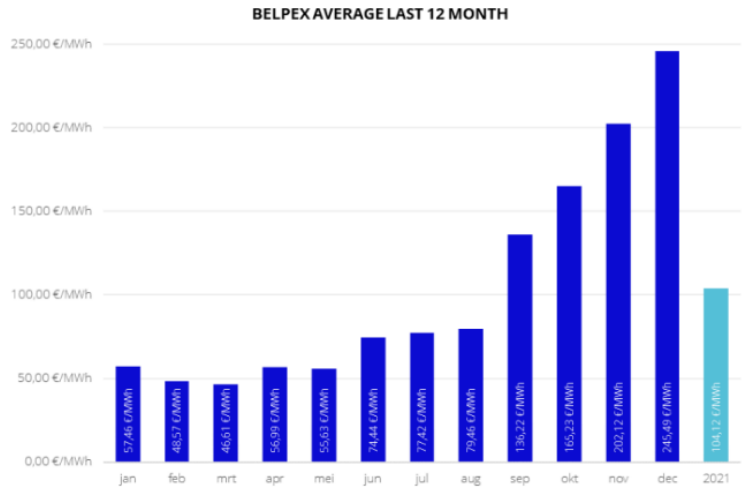
1 Forward

2 *Day Ahead* (DA ou DAM)

3 Intra-Day (IA)

4 Les produits à terme de type *calendar* CAL22, CAL23, CAL24, permettent de fixer aujourd'hui le prix d'une livraison devant se réaliser tout au long de l'année 2022, 2023 ou 2024. D'autres produits sur les marchés à terme existent tels que les *quarterly* ou *monthly* permettant une livraison lors d'un trimestre ou d'un mois spécifique.



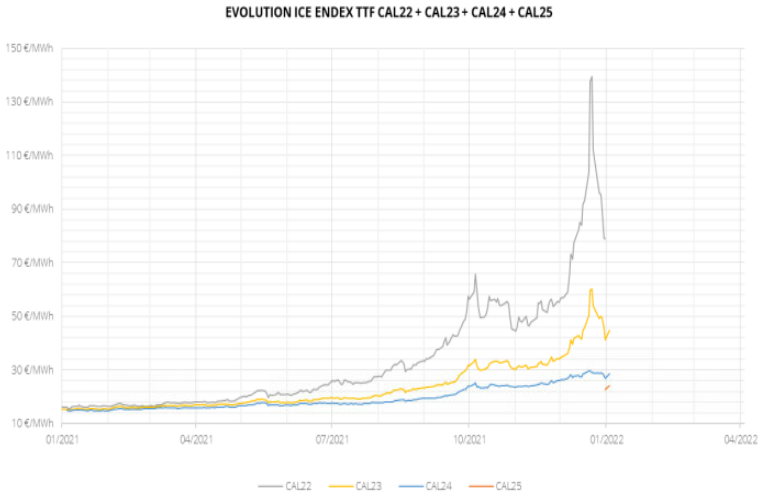


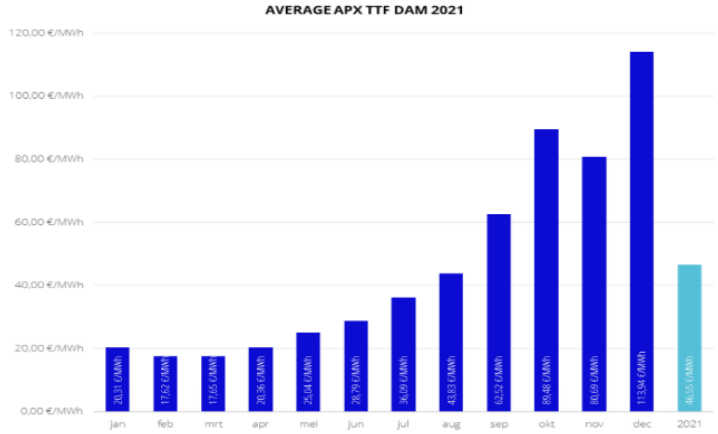
2.2. Evolution des prix du marché de gros de gaz naturel

La situation en gaz est présentée au travers de deux figures suivantes décrivant l'évolution du prix sur le marché à terme (Endex TTF) et sur le marché *Spot* (TTF DAM) (ELEXYS, 2022).

Pour le marché à terme, il apparaît que le CAL22, CAL23 et CAL 24 se situaient en début d'année près des 15 EUR/MWh mais qu'ils ont terminé l'année 2021 sur des valeurs bien plus élevées de l'ordre respectivement de près de 80 EUR/MWh pour le CAL22, de près de 45 EUR/MWh pour le CAL23 et de près de 30 EUR/MWh pour le CAL24.

De même les valeurs observées sur le marché *Spot* TTF DAM ont connu la même tendance passant respectivement de 20 EUR/MWh en janvier à plus de 110 EUR/MWh en décembre 2021.





2.3. Éléments explicatifs de la hausse des prix

2.3.1. Marché de l'électricité

Sur le marché de l'électricité, il apparaît que ce sont essentiellement les hausses des prix du gaz naturel et du charbon, et dans une moindre mesure celle de la tonne de CO_2 qui sont à l'origine de la montée actuelle des prix.

Le prix de l'électricité sur les marchés de gros en Europe est déterminé selon un modèle basé sur la rencontre entre l'offre et la demande. Les différentes capacités de production disponibles (l'offre) sont classées (*merit order*) de la moins chère à la plus chère suivant leur structure de coût individuelle qui diffère suivant la source d'énergie primaire, la vétusté de la centrale, son rendement, etc. Ce classement, qui détermine ainsi un ordre de priorité d'activation des capacités de production est réalisé sur base du coût marginal de l'unité de production, et comprend donc les différents coûts variables associés à ce coût marginal (énergie primaire, émissions de CO_2, maintenance, etc. hors coûts fixes). Le prix fixé par le marché de gros est égal aux coûts marginaux de la dernière unité de production de ce classement, nécessaire pour couvrir la demande. Ce prix détermine alors détermine alors le prix de l'ensemble des unités de production devant couvrir la demande à un moment donné.

Dans le contexte actuel, pour une demande déterminée, le coût de production du dernier kWh (produit) correspond, la majorité du temps, en Europe, aux centrales à gaz ou au charbon. Ainsi, dans une période de forte demande, plus le prix du gaz ou du charbon et le prix du CO_2 sont élevés, plus le

prix de l'électricité augmente sur le marché de gros dans la mesure où l'offre d'électricité est dépendante de la production émanant des centrales impactées par une hausse soit du combustible soit du CO2.

Les prix à terme en Belgique sont, eux, impactés à la baisse par la part et disponibilité élevée en 2021 du nucléaire qui réduit les périodes durant lesquelles les prix du gaz déterminent le prix marginal de la production d'électricité.

Cependant, le marché *Spot* de l'électricité se caractérise par une plus grande volatilité des prix que le marché à terme (ou *Forward*). Cette plus grande volatilité des prix s'explique par les éventuelles indisponibilités non programmées des unités de production mais aussi par l'intermittence de la production renouvelable. Il est par ailleurs à noter que 2021 se caractérise par un niveau relativement faible des taux de charge de la production éolienne en Belgique et en Allemagne (Durakovic, 2022), (ELIA, 2022), (AIE, 2022).

2.3.2. Marché du gaz naturel

Sur le marché du gaz naturel, différents facteurs sont à l'origine de la hausse des prix, laquelle peut globalement s'expliquer par un accroissement de la demande, une offre contenue pour diverses raisons et des stocks insuffisants.

Les éléments qui ont poussé la demande de gaz vers le haut sont les suivants :

- La reprise de l'activité économique en Chine ;
- Un début de printemps très froid en Europe qui a contraint de puiser dans les stocks sans possibilité de les renflouer par la suite ;
- La hausse du prix du charbon et du CO_2 a accru l'attractivité du gaz pour la production d'électricité.

Outre ces éléments impactant la demande de gaz, l'offre de gaz (trop faible) a elle aussi été perturbée par plusieurs évènements dont les suivants :

- Des niveaux de stockage bien en-deçà des normales saisonnières ;
- Des déviations de cargaisons de GNL parties vers l'Asie au détriment de l'Europe en raison de prix plus attractifs proposés par les producteurs d'électricité asiatiques ;
- Une réduction de l'offre de gaz par gazoduc de Russie principalement mais aussi de Norvège dans une moindre mesure ;
- L'incertitude sur la date de démarrage du gazoduc Nord Stream 2, dans l'attente de sa certification ;
- Enfin et non des moindres les tensions géopolitiques avec la Russie continuent de maintenir l'offre sous pression.

Il apparait particulièrement malaisé à ce stade de déterminer à quel moment les prix du gaz vont se stabiliser ou commencer à diminuer, même au regard de l'évolution des prix à terme. Alors qu'à un moment donné le second trimestre 2022 était évoqué, les dernières tendances laissent augurer d'un reflux des prix plus tardif. Il semble néanmoins que le niveau de prix de début 2022 soit légèrement inférieur au niveau de décembre 2021. Il apparait compliqué, dans les différentes études précitées, de tirer une prédiction fiable.

Des prix aussi élevés auront sans conteste des répercussions sur les différents segments de consommateurs, ce tant pour les clients résidentiels (se chauffant au gaz naturel) que pour les

consommateurs professionnels ou industriels. Ces répercussions seront évoquées plus loin dans l'étude.

2.4. Répercussion de l'augmentation des prix de gros sur les clients finals

Cette partie examine l'impact de la hausse des prix de l'électricité et du gaz sur la facture finale des différents segments de consommateurs.

2.4.1. Clients résidentiels (et petits professionnels)

2.4.1.1. Analyse de l'augmentation des prix de gros sur les consommateurs

Pour ce segment de clientèle où le prix ne fait pas l'objet d'une négociation entre le fournisseur et le consommateur (autrement dénommé « *pricing* de masse »), seule une partie des clients peuvent résolument espérer ne pas connaître à court terme une augmentation de leur facture.

Il apparaît que les clients disposant d'un contrat à prix variable représentent en Belgique respectivement 36 % des ménages en électricité et 32 % des ménages en gaz (CREG, 2021). Seuls les clients ayant un contrat à prix fixe d'une durée supérieure à un an et conclu avant l'importante hausse des prix peuvent raisonnablement espérer échapper à une hausse de leur facture à court terme. Tous les autres, tant ceux avec des contrats à prix fixe d'un an (venus à échéance durant le second semestre ou dont l'échéance est proche) que ceux disposant d'un contrat à prix variable (indexé mensuellement ou trimestriellement) seront impactés sévèrement et directement par la hausse rencontrée sur les marchés.

Pour les clients disposant d'un contrat à prix variable, les répercussions à court terme seront cependant différentes selon qu'il s'agit d'électricité ou de gaz. En effet en gaz et pour un profil chauffage, les saisons d'automne et d'hiver pèsent bien plus lourd que les deux autres saisons. Aussi, des prix élevés à très élevés durant le dernier trimestre 2021 (Q4 2021) et le premier trimestre 2022 (Q1 2022) vont fortement impacter la facture de régularisation des clients se chauffant au gaz. Pour l'électricité, à l'exclusion du client se chauffant à l'électricité, la consommation se répartit de façon relativement équilibrée entre les quatre trimestres de sorte qu'à court terme les prix de Q4 2021 et Q1 2022 seront partiellement compensés par ceux, plus faibles, de Q2 et Q3 2021 au moment de la régularisation.

La CWaPE a simulé l'augmentation de la facture (composante énergie uniquement) d'un client résidentiel disposant d'un contrat à prix variable au cours de l'année 2021.

Les hypothèses de départ retenues sont les suivantes :

- La hausse de la facture est estimée tant par rapport à l'année 2020 (facture de l'année 2021 *versus* facture de l'année 2020 – point choisi « artificiellement » au plus bas car fortement impacté par les conséquences de la crise COVID-19) que par rapport à l'année 2019 (facture de l'année 2021 *versus* facture de l'année 2019 – dernière période non impactée par la crise COVID-19) ;
- Deux produits à prix variable sont analysés, l'un avec des paramètres d'indexation trimestriels (marché *Forward*), l'autre avec des paramètres d'indexation mensuels (marché *Spot*) ;
- Les indices (*Spot* ou *Forward*) utilisés correspondent aux valeurs réelles sur la période considérée du paramètre concerné ;
- Les profils de référence utilisés correspondent au client-type Dc en électricité (bihoraire 3.500 kWh) et au client-type D3 en gaz (23.260 kWh).

Sur la base de ces hypothèses, la hausse théorique de la facture électricité ou gaz pour un client résidentiel par rapport à sa facture de l'année 2019 ou de l'année 2020 est présentée dans le tableau repris ci- dessous, lequel reprend les évolutions en termes absolus et relatifs :

ELECTRICITE	variable, indexé forward, indices trimestriels	variable, indexé spots, indices mensuels
Var 2020/2021 (EUR/an)	€ 120	€ 310
Var 2020/2021 (%)	40%	150%
Var 2019/2021 (EUR/an)	€ 45	€ 280
Var 2019/2021 (%)	15%	135%
GAZ	Indexation trimestrielle	Indexation mensuelle
Var 2020/2021 (EUR/an)	€ 600	€ 1.100
Var 2020/2021 (%)	80%	200%
Var 2019/2021 (EUR/an)	€ 400	€ 975
Var 2019/2021 (%)	55%	175%

Les prix observés fin décembre 2021 et début janvier 2022 tendent à montrer un maintien des prix à des niveaux très élevés, en raison notamment de tensions géopolitiques, ce qui pourrait conduire, si elles se prolongeaient, à des augmentations encore plus importantes.

De telles hausses de la facture d'énergie seront de nature à aggraver la situation de ménages faisant déjà face à des difficultés pour payer leurs factures d'énergie voire de précipiter d'autres dans la précarité. En effet, des factures de régularisation importantes seront émises par les fournisseurs à la suite du relevé de compteur, nécessitant probablement le recours à un plan de paiement étalé sur plusieurs mois, et ce simultanément à une forte augmentation des acomptes pour refléter les prix élevés d'application sur les marchés.

Les conséquences d'une telle hausse des prix sont plus sensibles encore pour un groupe difficile à circonscrire précisément, mais décrit par plusieurs organisations sociales et de défense des consommateurs, comme étant la classe moyenne « limite ». Il s'agit des ménages confrontés à des difficultés sporadiques au niveau de leur budget mensuel, mais qui ne rentrent pas dans les critères de la clientèle protégée permettant l'octroi du tarif social et qui ne font pas non plus l'objet d'une intervention majorée. Méconnus des CPAS, ces consommateurs ne sont pas ciblés par ceux-ci et ces derniers ne se tournent pas non plus vers les CPAS d'initiative. A la facture de régularisation ou de clôture très élevée s'ajoutent en outre des acomptes plus élevés : ces deux éléments peuvent précipiter rapidement un ménage de ce groupe spécifique dans la précarité énergétique sans qu'il ait connaissance des mécanismes de soutien existants permettant de soutenir éventuellement les consommateurs concernés à travers la crise tels que la protection régionale conjoncturelle (PRC).

Les pays voisins sont également frappés par une même hausse des prix moyens « all-in » (ACER, 2021). La manière et l'ampleur dont la hausse des prix sur les marchés de gros impactent les prix moyens « all-in » dépendent de différents facteurs et notamment :

- La manière dont les fournisseurs fixent leurs prix (produits fixes ou variables) ;
- Le degré de libéralisation du marché (prix concurrentiels) ;
- La part de la composante énergie dans le total.

Comme les prix des produits sur les marchés belges de l'électricité et du gaz naturel pour les ménages et les petits professionnels sont entièrement liés aux cotations sur les marchés de gros, les fluctuations sur les marchés précités auront un impact rapide sur le prix au consommateur via le paramètre d'indexation. De la même manière que les prix montent fortement dans l'hypothèse d'une hausse des

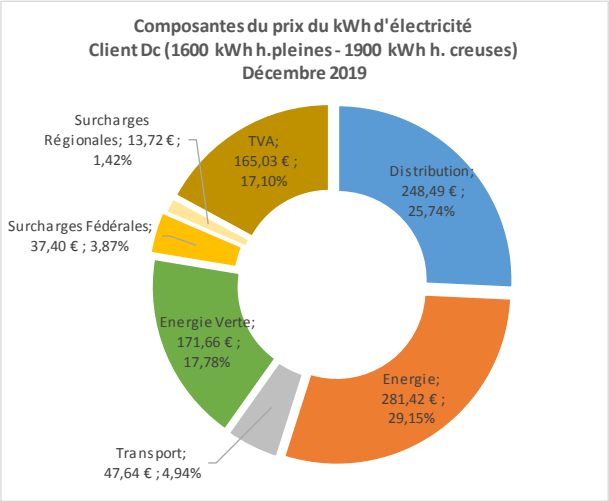
prix sur les marchés de gros, les prix de la composante énergie sont très réactifs en Belgique en cas de baisse. En fonction du paramètre d'indexation (quelles cotations sont prises en compte et la fréquence d'indexation), l'impact sur le prix final au consommateur pour un certain produit sera plus prononcé et/ou plus lent ou plus rapide.

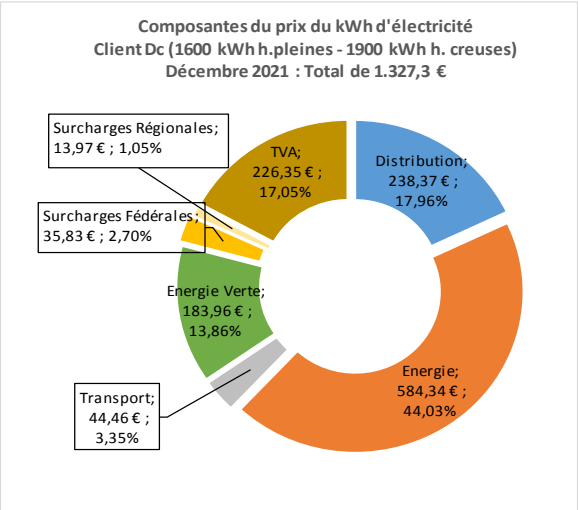
2.4.1.2. Evolution des composantes de la facture

Les graphiques repris ci-après décomposent pour le mois de décembre 2019 et pour le mois de décembre 2021 la facture totale sur la base de la nature des coûts.

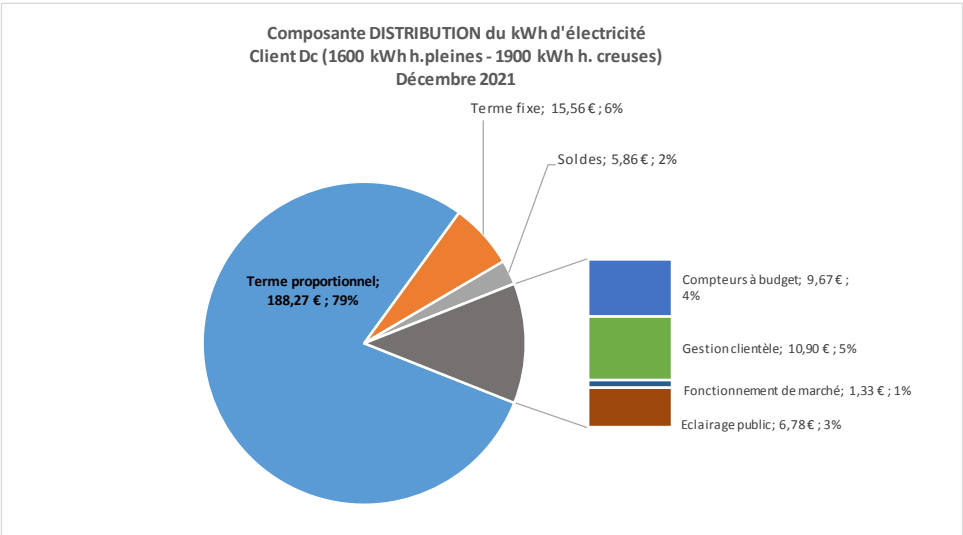
Nous observons ainsi la sensible croissance de la composante énergie entre décembre 2019 et décembre 2021 à la suite de la forte augmentation du prix de la composante énergie.

Seules la TVA et les composantes « énergie » et « énergie verte » ont progressé à la hausse entre décembre 2019 et décembre 2021.



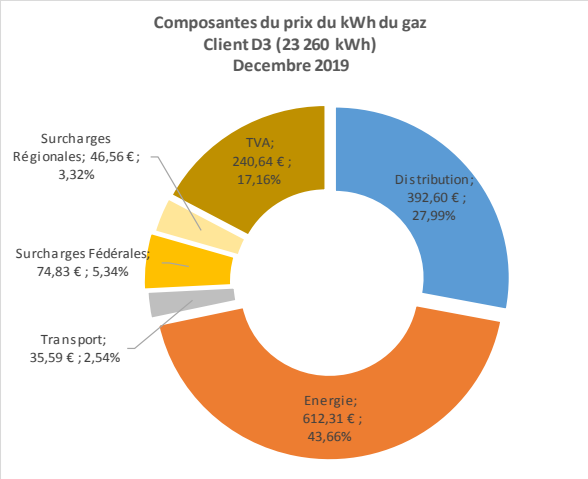


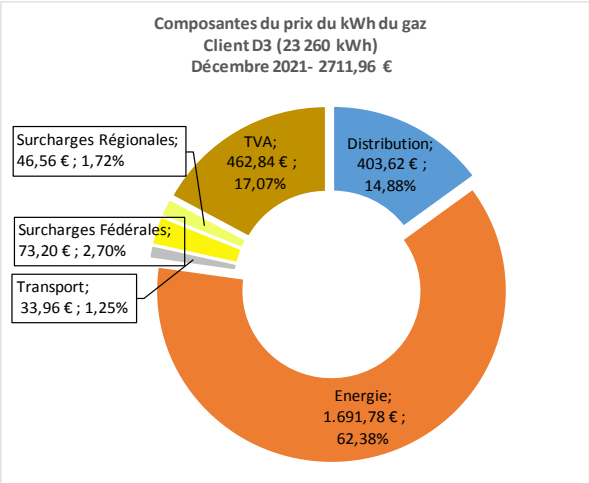
En ce qui concerne la composante « distribution », si celle-ci est en décroissance, sa répartition permet de se faire une idée du poids respectif des différents postes et notamment de celui des obligations de service public mises à charge du GRD[5] (compteurs à budget, gestion clientèle, fonctionnement de marché, éclairage public).



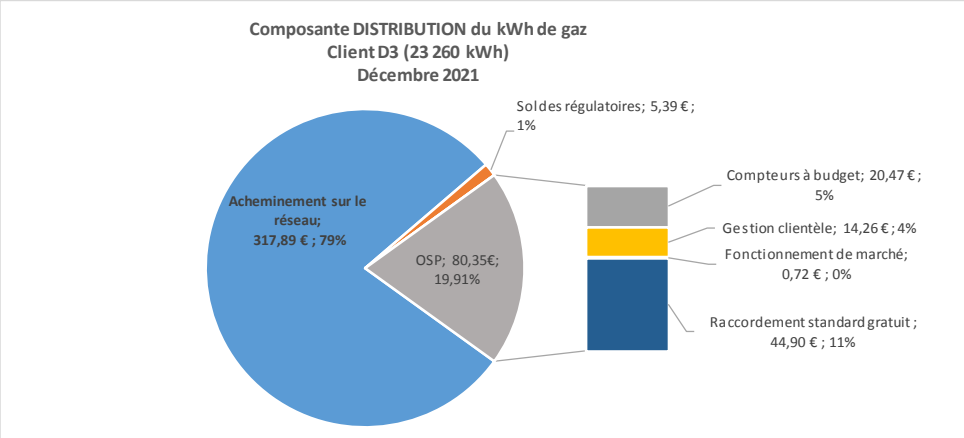
[5] Gestionnaire de réseau de distribution

En gaz l'évolution de la part de chacune des composantes est présentée dans les deux figures ci-dessous :





Ainsi, en gaz, outre la TVA, ce sont les composantes « énergie » et dans une moindre mesure « distribution » qui progressent sur la période.



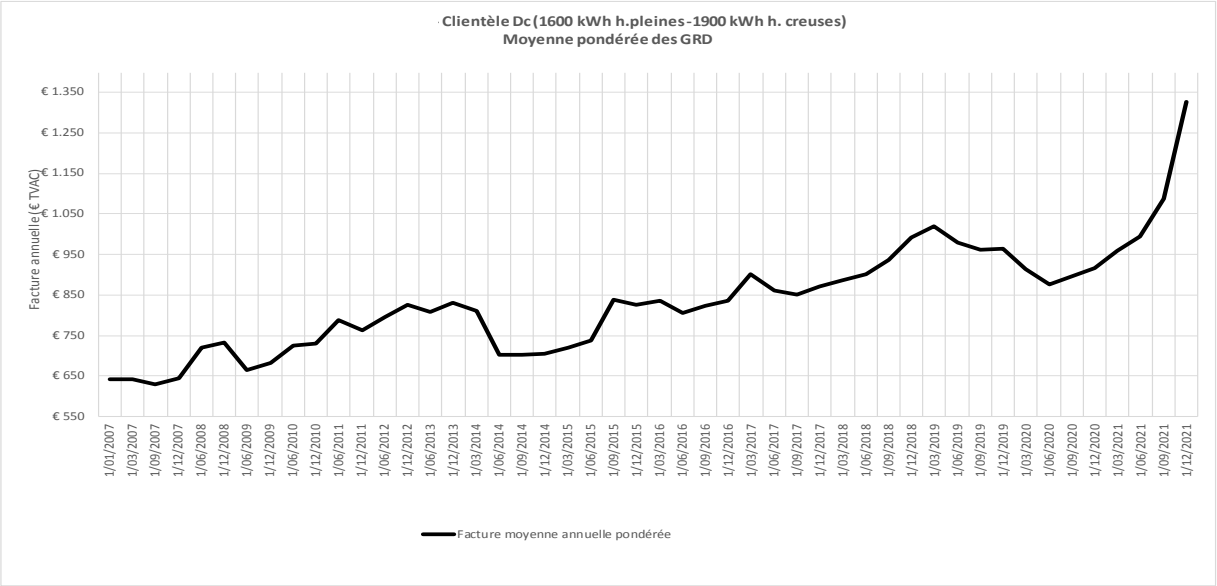
En ce qui concerne la composante « distribution », sa répartition permet de se faire une idée du poids respectif des différents postes et notamment de celui des obligations de service public mises à charge du GRD (compteurs à budget, gestion clientèle, fonctionnement de marché, raccordement standard gratuit).

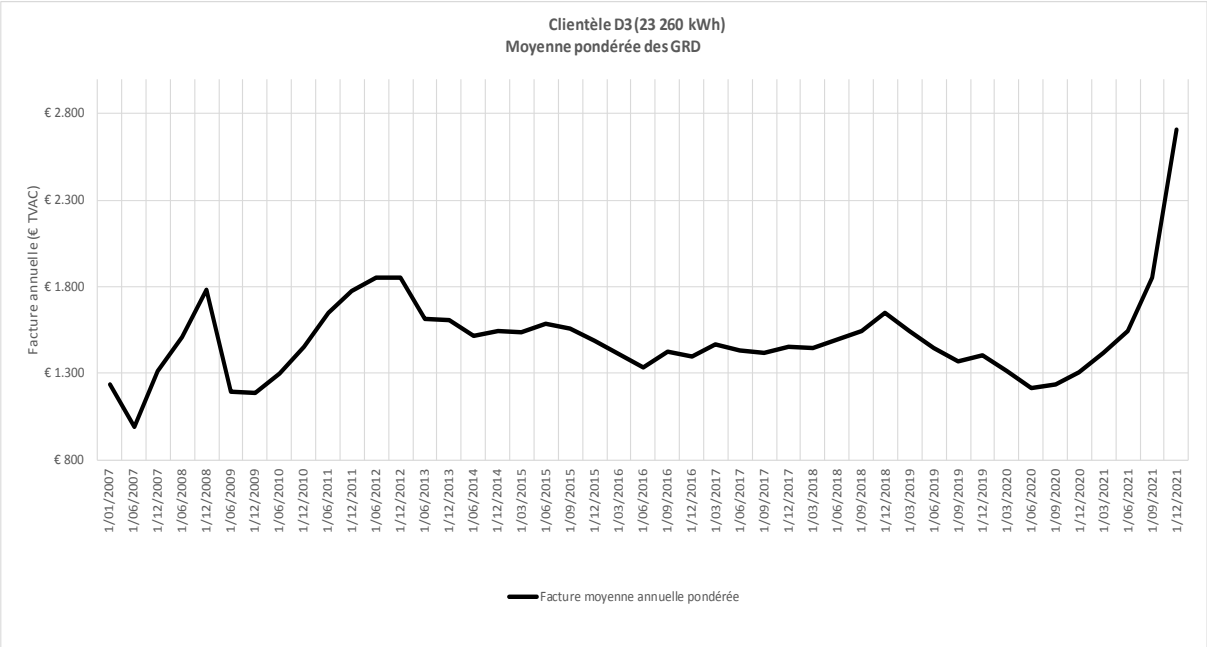
2.4.1.3. Evolution des prix de détail depuis 2007

Alors que les sections précédentes visaient à expliquer les causes de la forte augmentation du prix de détail sur les derniers mois, notamment en raison de la forte hausse des prix sur les marchés de gros, la présente section présente cette fois l'évolution sur le long terme de la facture totale de l'électricité et du gaz depuis la libéralisation, par actualisation au 31 décembre 2021 des données présentées dans l'observatoire des prix (CWaPE, 2021) et (CWaPE, 2021B).

Cette évolution témoigne d'une augmentation des prix finals, imputable à l'accroissement de la plupart des composantes du prix total, le coût de la composante énergie n'expliquant qu'une partie de la hausse totale.

Les figures suivantes donnent un aperçu historique de l'évolution du prix moyen *all-in* de janvier 2007 à décembre 2021 pour les clients types Dc en électricité (client équipé d'un compteur bihoraire avec consommation de 3.500 kWh) et D3 en gaz (client chauffage / 23.260 kWh). La CWaPE présentera successivement l'évolution du prix sur la période et les différences par composantes entre janvier 2007 et décembre 2021 (données retravaillées par nature de coûts). Les données sont en Euros courants et donc non corrigées de l'inflation.





Globalement le prix de l'**électricité** s'est inscrit à la hausse de plus de 105 % sur la période étudiée alors que sur la même période l'indice des prix à la consommation progressait quant à lui de près de 35 %. Après les fluctuations du coût de la composante énergie, les autres composantes principales responsables de l'évolution du prix sont les composantes « énergie verte » et taxes (surcharges fédérales, régionales et TVA), à hauteur de 45 % de la hausse du prix. L'évolution observée au niveau des tarifs de distribution est principalement liée aux obligations de service public mises à charge du GRD (compteurs à budget, gestion clientèle, éclairage public).

Le prix du **gaz** s'est quant à lui inscrit à la hausse de 96 % sur la période étudiée alors que sur la même période l'indice des prix à la consommation progressait quant à lui de près de 35 %. Après les fluctuations importantes du coût de la composante énergie, ce sont les composantes « distribution » et taxes (surcharges fédérales, régionales et TVA) qui sont ici les autres éléments principaux de l'évolution du prix. L'évolution observée au niveau des tarifs de distribution est principalement liée aux obligations de service public mises à charge du GRD.

Depuis 2007, un certain nombre d'éléments de coûts ont été intégrés dans l'une ou l'autre composante avec pour conséquence un alourdissement de la facture à charge du consommateur. Ces éléments de coûts concernaient notamment le soutien au renouvelable, des taxes ou surcharges visant à financer certaines politiques ou la perte de revenus des communes, ….

Les tableaux ci-dessous présentent pour l'électricité et pour le gaz la décomposition des coûts composant une facture type d'un client résidentiel pour décembre 2021. Les tableaux reprennent les éléments suivants : le nom de la composante, le détail du poste de la composante et enfin la catégorie de coûts concernée. Il apparaît ainsi que le soutien au renouvelable, les OSP[6], les taxes ou surcharges fédérales et régionales se retrouvent dans une ou plusieurs composantes.

Electricité

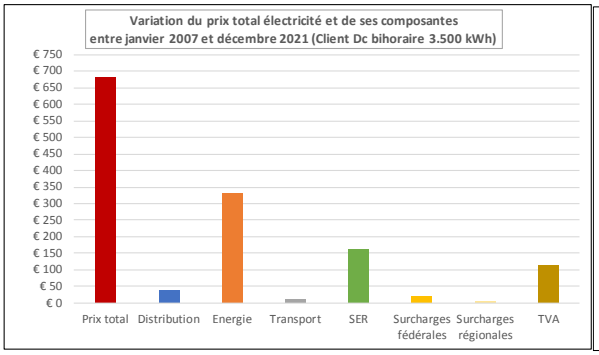
Composante	Détail composante	Plus de détails	Catégorie de coûts
Commodity	Prix de marché et marge fournisseur	Montant défini par fournisseur	Energie
Contribution énergie verte	Quota annuel	Montant défini par fournisseur basé sur quota annuel	Soutien energies renouvelables
Distribution	Tarif pour utilisation réseau	Terme proportionnel	Distribution
Distribution	Tarif pour utilisation réseau	Terme fixe	Distribution
Distribution	Soldes régulatoires		Distribution
Distribution	**OSP**		Distribution
Distribution	OSP	*Compteurs à budget*	Distribution
Distribution	OSP	*Gestion clientèle*	Distribution
Distribution	OSP	*Fonctionnement de marché*	Distribution
Distribution	OSP	*URE*	Soutien energie renouvelable
Distribution	OSP	*Eclairage public*	Distribution
Distribution	Surcharges	Autres impôts locaux, provinciaux ou régionaux	Surcharges régionales
Distribution	Surcharges	Redevance de voirie	Surcharges régionales
Distribution	Surcharges	Impôt sur les sociétés	Surcharges fédérales
Transport	Réseau	Gestion - développement infrastructures réseau	Transport
Transport	OSP	Parc éoliens offshore	Soutien energie renouvelable
Transport	OSP	Certificat vert (fédéral)	Soutien energie renouvelable
Transport	OSP	Réserve stratégique	Transport
Transport	OSP	Soutien aux énergies renouvelables (WAL)	Soutien energie renouvelable
Transport	Réseau	Soldes régulatoires	Transport
Transport	Surcharges	Occupation du domaine public	Surcharges régionales
Taxes et surcharges	Cotisation fédérale	Financement CREG	Surcharges fédérales
Taxes et surcharges	Cotisation fédérale	Financement dénucléarisation	Surcharges fédérales
Taxes et surcharges	Cotisation fédérale	Financement mesures sociales - CPAS	Surcharges fédérales
Taxes et surcharges	Cotisation fédérale	Financement clients protégés - tarif social	Surcharges fédérales
Taxes et surcharges	Cotisation énergie		Surcharges fédérales
Taxes et surcharges	Redevance de raccordement	Financement CWaPE et politique énergétique en RW	Surcharges régionales
Taxes et surcharges	Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)		TVA

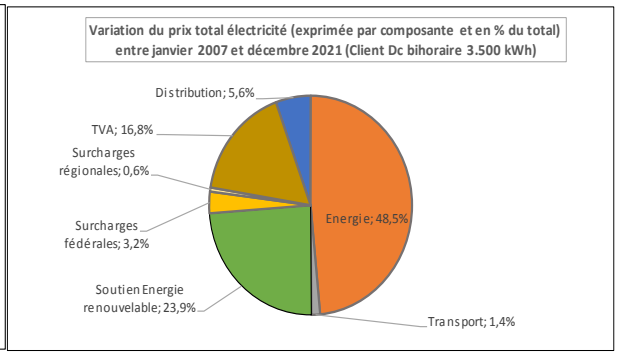
6 Obligation de service public

Gaz

Composante	Détail composante	Plus de détails	Catégorie
Commodity	Prix de marché et marge fournisseur	Montant défini par fournisseur	Energie
Transport			Transport
Distribution	Acheminement sur le réseau	terme fixe	Distribution
Distribution	Acheminement sur le réseau	terme proportionnel	Distribution
Distribution	Soldes régulatoires	Soldes régulatoires	Distribution
Distribution	**OSP**		Distribution
Distribution	OSP	*Compteurs à budget*	Distribution
Distribution	OSP	*Gestion clientèle*	Distribution
Distribution	OSP	*Fonctionnement de marché*	Distribution
Distribution	OSP	*Raccordement standard gratuit*	Distribution
Distribution	Redevance voirie		Surcharges régionales
Distribution	Impôt des sociétés		Surcharges fédérales
Distribution	Autres impôts locaux, provinciaux et régionaux		Surcharges régionales
Taxes et surcharges	Cotisation fédérale	Financement CREG	Surcharges fédérales
Taxes et surcharges	Cotisation fédérale	Financement mesures sociales - CPAS	Surcharges fédérales
Taxes et surcharges	Cotisation fédérale	Financement clients protégés - tarif social	Surcharges fédérales
Taxes et surcharges	Cotisation énergie		Surcharges fédérales
Taxes et surcharges	Redevance de raccordement	Financement CWaPE et politique énergétique en RW	Surcharges régionales
Taxes et surcharges	Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)		TVA

Sur cette base (décomposition de la facture par catégorie de coûts), la CWaPE a procédé à l'analyse de la croissance de la facture type d'un client résidentiel entre janvier 2007 et décembre 2021 en Euros courants de manière à identifier la hauteur de l'augmentation de la facture sur le long terme et d'autre part la part de la hausse imputable à chacune des catégories de coûts[7].

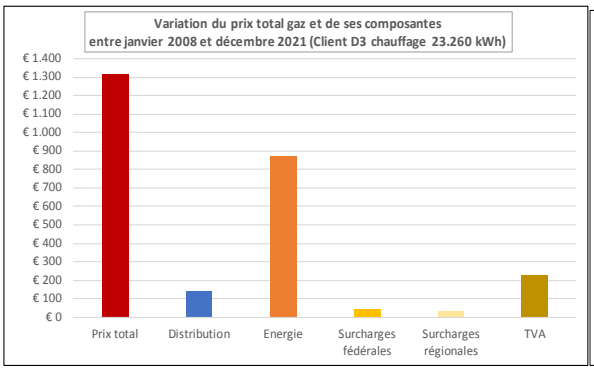


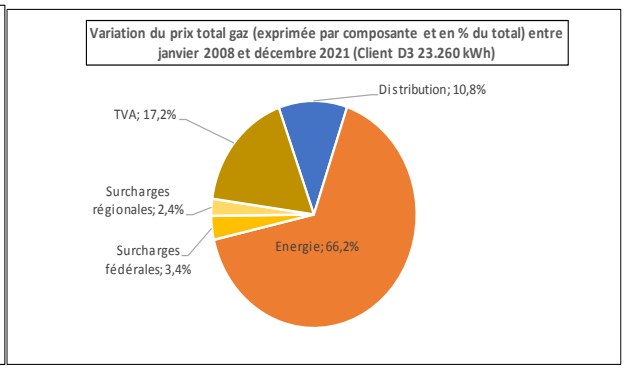


Ainsi, en électricité, outre l'effet de la hausse de la composante énergie, il apparaît que les autres catégories de coûts sont « responsables » de plus de 50 % de la hausse totale observée. Il est observé que le soutien au renouvelable explique à lui seul quelques 24 % de l'augmentation. Ceci ne tient néanmoins pas compte de l'effet indirect du soutien au renouvelable sur le niveau de la composante énergie. Cette dernière étant issue du mécanisme précité de fixation des prix sur le marché de gros, il est impacté par la présence à certains moments de renouvelable à faible coût marginal. Toutefois, cet effet indirect sur le *merit order* et sur les prix, à la baisse comme à la hausse, est complexe à évaluer et quantifier dans le cadre de la présente étude.

Il convient toutefois de se rappeler que la TVA constitue un impôt proportionnel au montant des autres composantes (à l'exception de la cotisation fédérale et de la redevance de raccordement), et est donc associée à toute augmentation de ces autres composantes.

[7] Les dénominations et les couleurs représentées dans les graphiques ci-dessous se retrouvent dans la colonne de droite des deux tableaux détaillés.



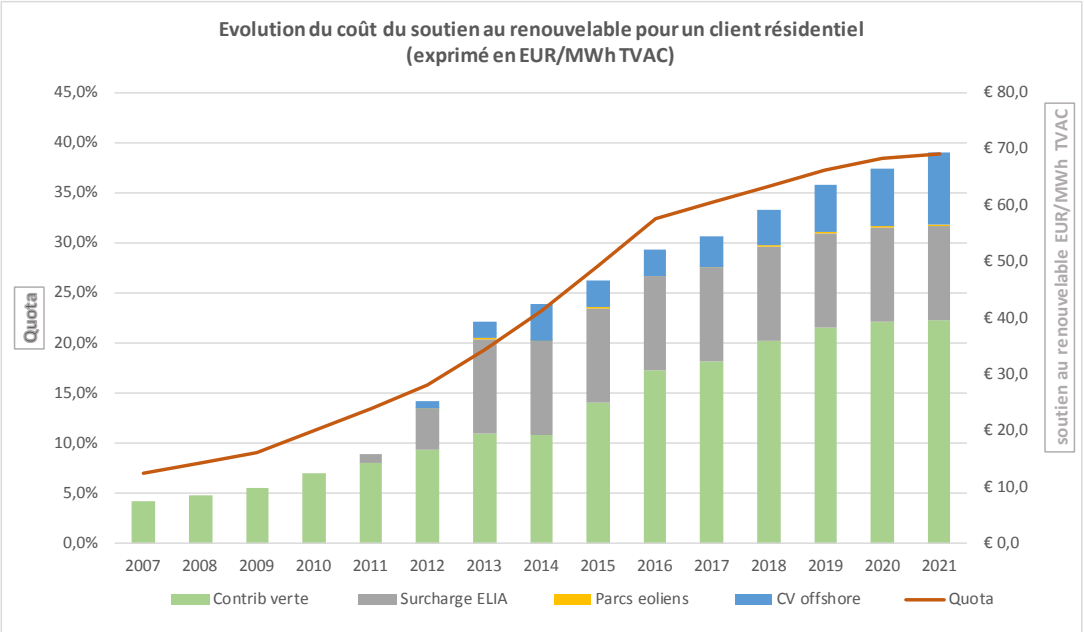


En gaz la situation est un peu différente puisque l'on observe, outre l'effet de la hausse de la composante énergie, que la hausse s'explique aussi partiellement (33 %) par l'évolution des autres catégories de coût et notamment par celle de la TVA (fortement liée à celle de la *commodity*) et des coûts de distribution ainsi que dans une moindre mesure de celles des taxes et surcharges régionales ou fédérales.

Vu son importance, il apparait enfin utile d'analyser plus en détail le soutien au renouvelable et son impact sur la facture d'électricité entre 2007 et 2021.

Pour rappel, le marché des certificats verts est un mécanisme de soutien à la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables et de cogénération de qualité en vigueur en Wallonie depuis le 1er janvier 2003. Ce mécanisme contribue à atteindre les objectifs wallons en matière de production d'électricité verte, et se traduit concrètement sur la facture par deux composants principaux : la contribution énergie verte, complétée en 2008 par la surcharge Elia destinée à compenser l'obligation d'achat des certificats verts par Elia.

Le graphique ci-dessous représente la composition des surcharges liées au soutien au développement au renouvelable : outre la contribution énergie verte et la surcharge Elia, on retrouve également une contribution destinée au soutien des parcs éoliens et des CV offshore. Cette courbe ascendante montre la proportion grandissante au fil des années du soutien à la transition énergétique pris en charge par le consommateur résidentiel à travers sa facture d'électricité : entre 2007 et 2021 cette contribution a été multipliée par 9.



2.4.2. Evolution du tarif social et du nombre de bénéficiaires

En Région wallonne, une proportion significative de clients résidentiels dispose du statut de client protégé et bénéficient à ce titre de l'application du tarif social.

Font partie des bénéficiaires :

- les ménages appartenant à une catégorie fédérale de protection et alimentés par un fournisseur commercial ou le fournisseur social (GRD),
- les ménages appartenant à une catégorie régionale de protection et alimentés par le fournisseur social ; et enfin,
- les ménages bénéficiant de la protection régionale conjoncturelle et alimentés par le fournisseur social.

Ce sont ainsi quelques 200.000 ménages en électricité (12 % du total) et 100.000 ménages en gaz (14 % du total) dont les consommations sont facturées au tarif social en Région wallonne. L'extension temporaire (jusqu'au 1er avril 2022) aux bénéficiaires de l'intervention majorée (BIM) augmente de manière sensible les chiffres susmentionnés, la CREG évoquant un doublement du nombre de bénéficiaires du tarif social par ce biais (CREG, 2021). Il peut ainsi être raisonnablement estimé à 20 à 25 % la clientèle résidentielle tant en électricité qu'en gaz bénéficiant à ce jour du tarif social.

La CREG fixe le montant du tarif social tous les 3 mois sur la base de la réglementation en vigueur[8] :

- la composante énergie du tarif social est fixée sur la base du tarif commercial le plus bas offert proposé par les fournisseurs d'énergie au cours du mois précédant ce trimestre ;
- la composante distribution d'un trimestre donné est fixée sur la base du tarif du réseau de distribution le plus bas proposé dans les zones de distribution belges au cours du mois précédant ce trimestre, pour autant qu'au moins 1 % de la population belge vive dans cette zone ; et
- la composante transport d'un trimestre donné prend en compte les tarifs de transport d'Elia/Fluxys.

Le résultat calculé est cependant plafonné lorsque :

- le tarif social calculé est supérieur de plus de 10 % (15 % en gaz) au tarif social de la période précédente ;
- le tarif social calculé est supérieur de plus de 20 % (25 % en gaz) à la moyenne des tarifs sociaux des quatre trimestres précédents.

Le plafonnement implique que le tarif social électricité et gaz est limité au niveau respectif de ces deux plafonds.

Un mécanisme de « *carry forward* » prévoit la répercussion sur les périodes ultérieures des hausses non répercutées sur le consommateur bénéficiaire du tarif social en raison de l'application du plafond (système de lissage et non d'exonération des paiements excédentaires).

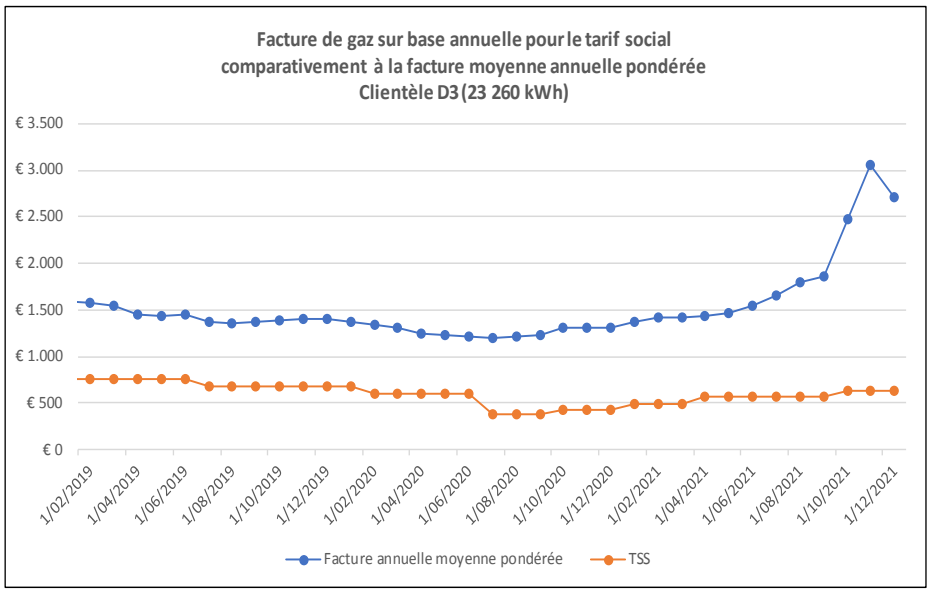
Vu les conditions de marché actuelles, l'écart entre la facture moyenne annuelle et le tarif social ne cesse de se creuser. Au mois de décembre 2021, le tarif social permettait à titre d'exemple de payer 76 % en moins en gaz et 44 % en moins en électricité que le prix moyen de marché.

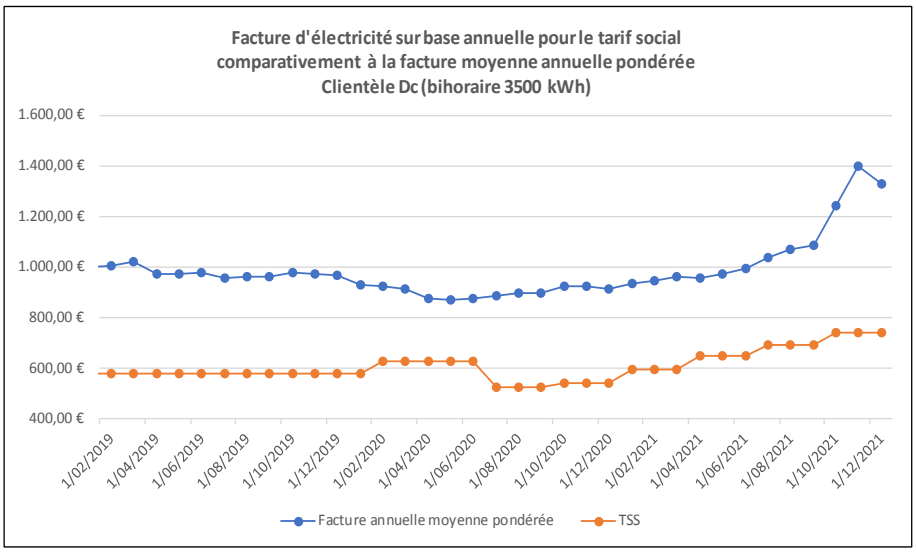
---

[8] Cette périodicité est passée à 3 mois depuis le 1er juillet 2020 (6 mois auparavant), depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel du 3 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire,
et de l'arrêté ministériel du 3 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture de gaz aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire.

A l'opposé, l'impact d'une baisse des prix sur le tarif social ne sera pas immédiat en raison tant du caractère trimestriel de la mise à jour du tarif social et du principe du « *carry forward* » qui lisse la hausse du tarif social à la suite de la mécanique de plafond.

Les deux figures ci-dessous illustrent cet écart grandissant entre tarif social et prix moyen de marché.





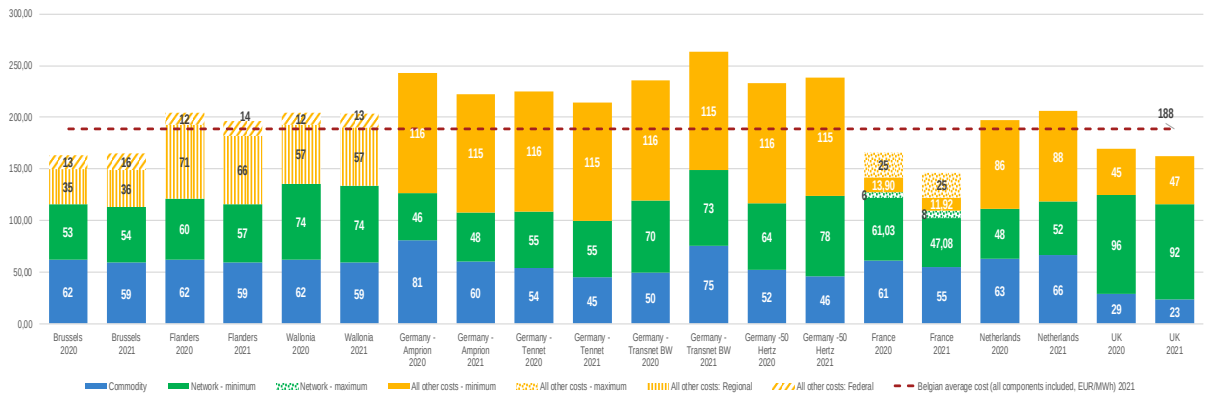
Il est à noter que le montant du tarif social en électricité est sensiblement plus élevé en fin 2021 qu'au début de l'année 2019. Ce n'est pas vrai pour le gaz où le montant du tarif social reste légèrement inférieur à son niveau du premier semestre 2019.

2.4.3. Clients professionnels

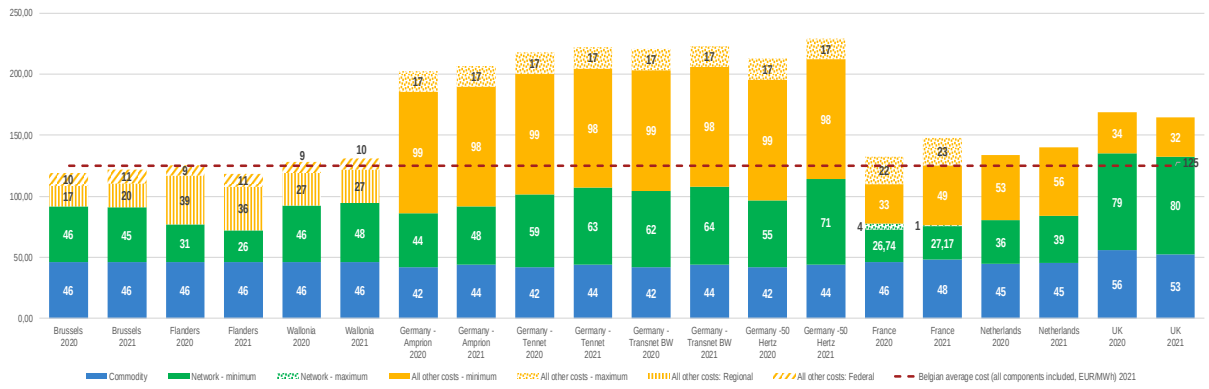
Pour les clients professionnels ou industriels, la répartition des composantes de coûts dans le prix total payé par le client en question est représentée, en EUR/MWh, au travers des différentes figures et simulations reprises ci-après pour les profils de consommations suivants (FORBEG, 2021). Chaque figure reprend les chiffres des trois régions belges et des pays européens étudiés dans l'étude précitée.

Les **profils Electricité** sont les suivants :

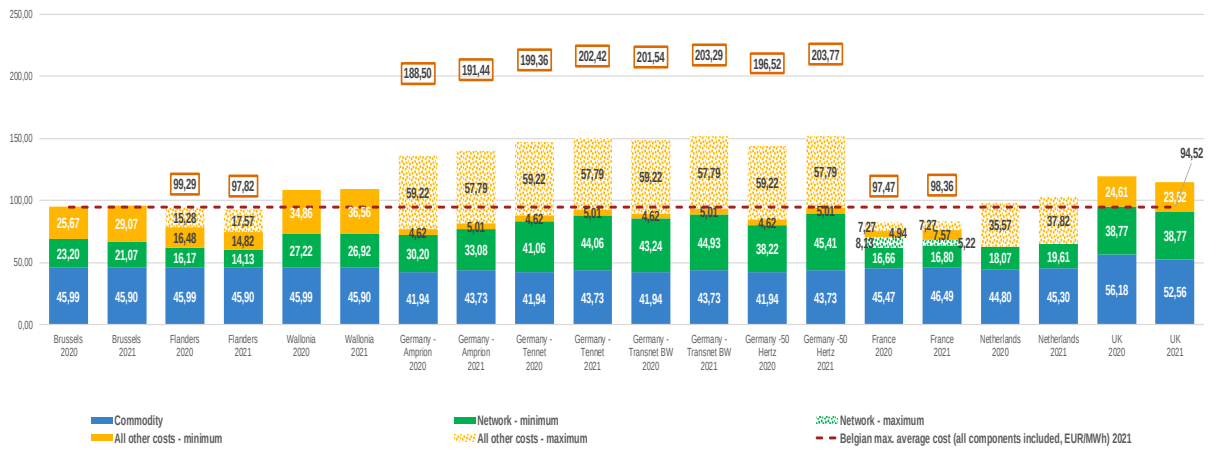
- Electricity small SME 30 MWh / Distribution - Basse tension (< 1kV)/ YMR



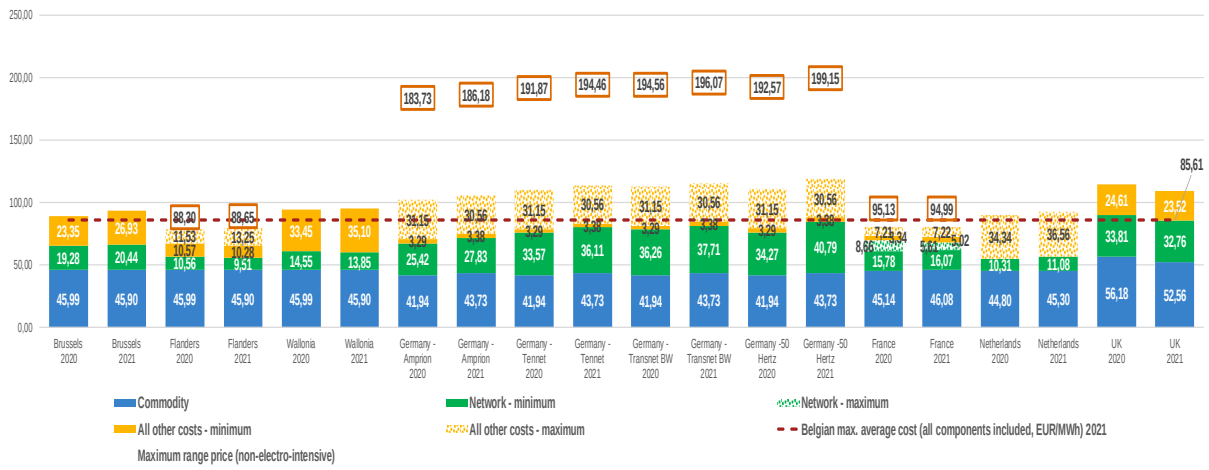
- Electricity big SME 160 MWh / Distribution - Moyenne tension (1-26 kV) / AMR



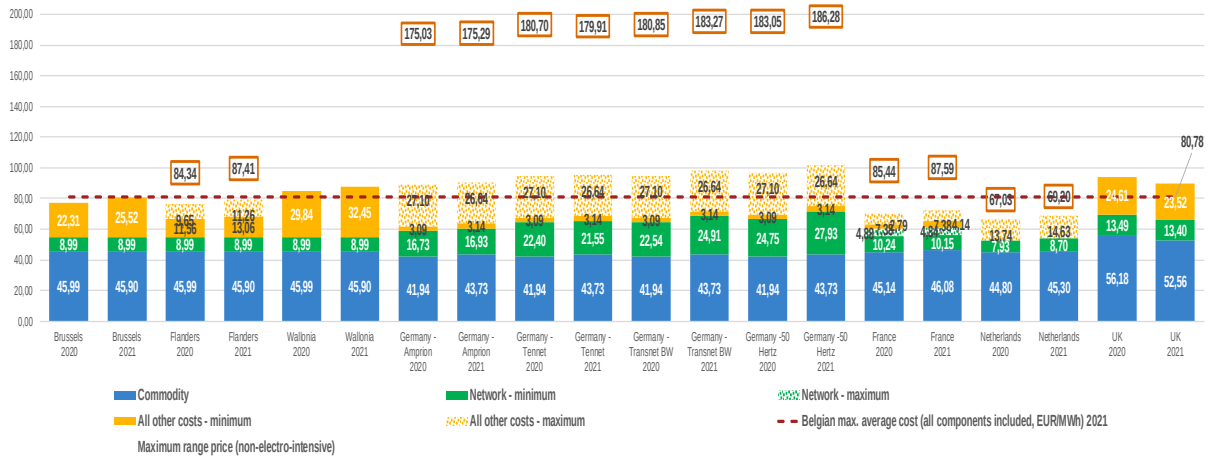
- Electricity E0 2.000 MWh / Distribution – Moyenne tension (1-26 kV) / AMR



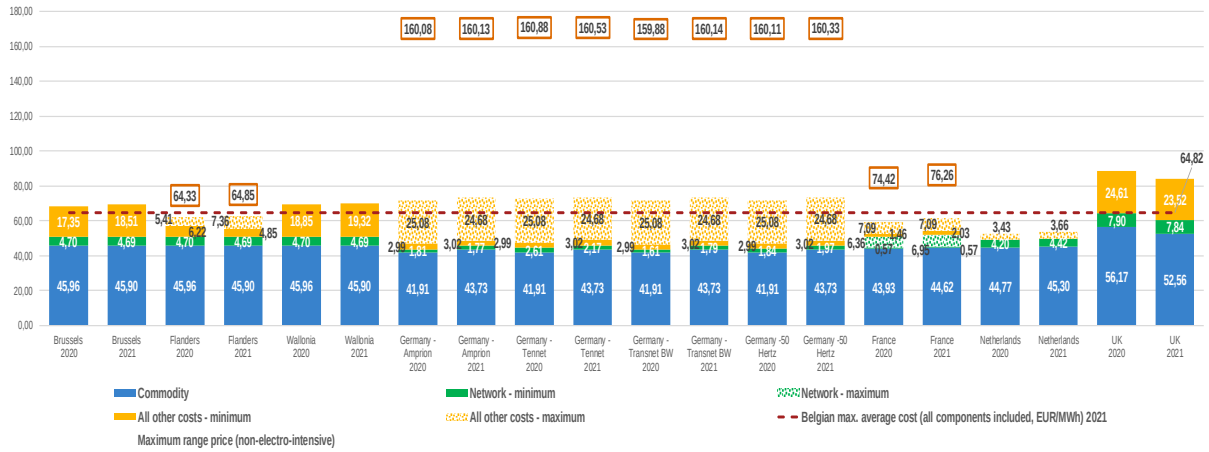
- Electricity E1 10.000 MWh / Distribution – T-MT (26-36 kV) / AMR



- Electricity E2 25.000 MWh / Réseau Transport local (30-70 kV) / AMR

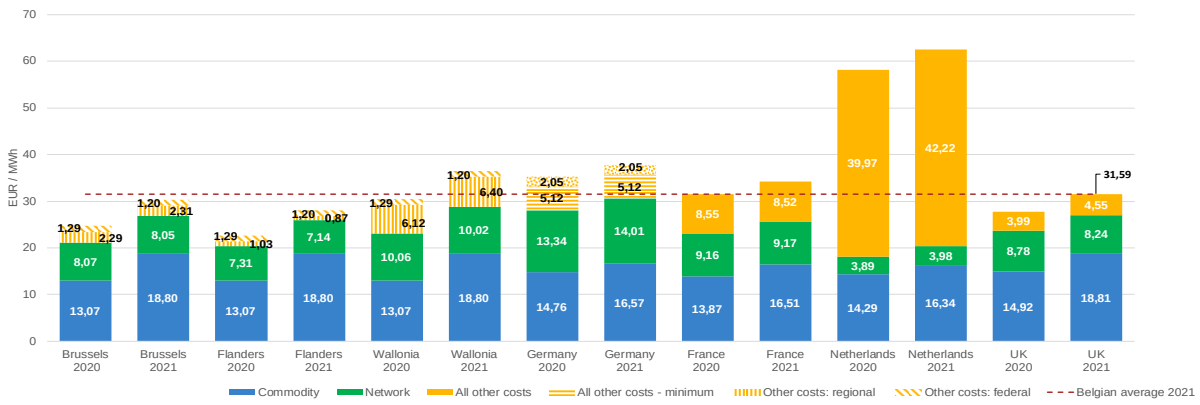


- Electricity E3 100.000 MWh / Réseau Transport (> 150 kV) / AMR

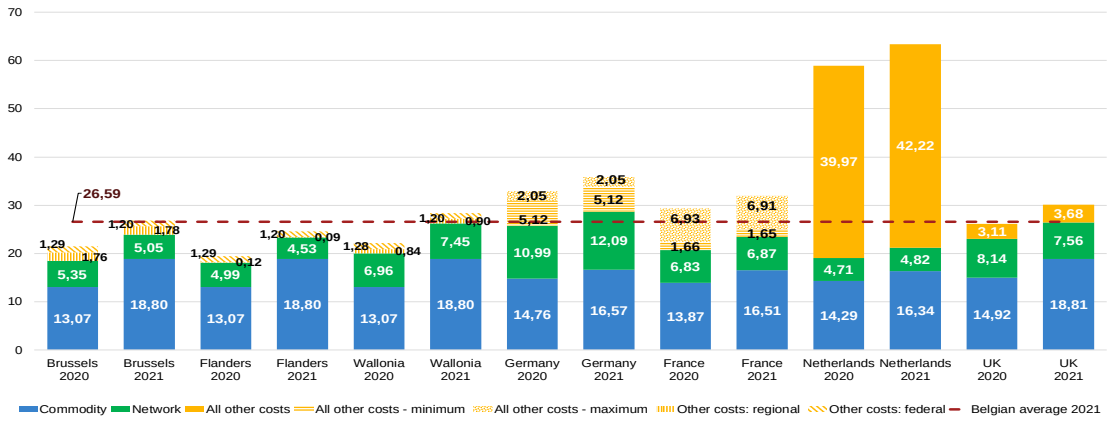


Les **profils Gaz** sont les suivants :

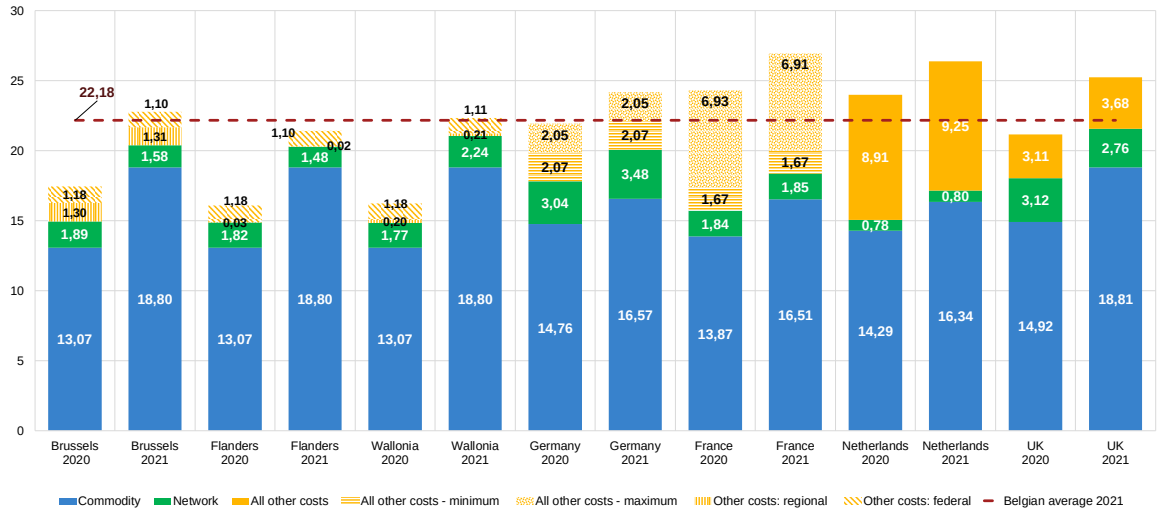
- G-pro (natural gas professionnel) 300 MWh / Distribution T3 / YMR



- G_0 1.250 MWh / Distribution T4 / MMR



- G1 100.000 MWh / Distribution T6 / AMR



Les chiffres utilisés sont issus de l'étude (FORBEG, 2021) finalisée en mai 2021 et basée sur les hypothèses et données de janvier 2021, non encore impactée par la forte augmentation des prix de la fin de l'année 2021. Une mise à jour de cette étude, basée sur les chiffres de début 2022, est prévue pour mai 2022.

Il est utile de rappeler que le coût de l'énergie représente une part d'autant plus importante dans le montant total de la facture que le volume total prélevé est important. Cette part est bien plus importante chez les consommateurs industriels que chez les autres consommateurs (résidentiels ou professionnels de plus petite taille), en particulier pour les industriels connectés directement au réseau de transport et pour lesquels des réductions et/ou des exemptions sont appliquées sur tous les autres coûts.

Ainsi, une augmentation des prix sur les marchés de gros se fera plus ou moins fortement ressentir selon le type de consommateur (professionnel) concerné.

La CREG, dans son étude (CREG, 2021), relève que :

> « *Seuls les clients ayant conclu à partir du mois de janvier 2021 un contrat à prix fixe couvrant la période de livraison 2022 (et/ou les années ultérieures) connaîtront une augmentation de prix durant l'année 2022 (et/ou les années ultérieures). L'ampleur de cette hausse de prix sera fonction du timing de la conclusion du contrat.*
>
> *Parmi les grands clients industriels électricité, environ neuf clients sur dix ont un contrat qui prévoit un prix fixé par le client sur la base de « clicks » sur les cotations Futures d'ENDEX après la signature du contrat, mais avant le commencement de la fourniture.*
>
> *Considérant que, au cours des années précédentes, entre 80 % et 90 % du volume total « clické » l'a été sur les cotations du contrat Futures Calendar, le prix de la grande majorité des volumes fournis en 2021 aux clients ayant opté pour ce type de contrats a déjà été fixé au cours de la période de cotation du Calendar 2021, c'est-à-dire au cours de la période 2018-2020, et ne sera donc pas affecté par les actuelles augmentations des cotations boursières.*
>
> *Toutefois, une minorité des consommateurs ayant fait le choix de s'approvisionner principalement sur la base des cotations des contrats Monthly et Quarterly seront vraisemblablement affectés dès l'année 2021 par la hausse de ces cotations.*
>
> *Pour les consommateurs n'ayant pas « clické » avant le début de la hausse des cotations boursières la majorité des volumes qui leur seront fournis au cours de l'année 2022, et pour autant que cette hausse des cotations perdure jusqu'à la fin de l'année 2021, l'impact sur leur facture d'électricité de la hausse des cotations des contrats Futures Calendar devrait être prononcé au cours de l'exercice 2022.*
>
> *En gaz la majorité des grands clients industriels gaz ont un contrat à prix variable principalement indexé sur les cotations gazières. Ces clients subissent directement la hausse des cotations gazières sur les marchés internationaux car il s'agit le plus souvent de contrats avec des cotations journalières day ahead.* »

2.5. Risques pour les consommateurs et les acteurs de marché

2.5.1. Consommateurs

La CWaPE s'attend, pour la clientèle précarisée et/ou fragilisée par la crise COVID tant les ménages que les entreprises, à une situation dramatique au fur et à mesure de l'émission des factures de régularisation à l'issue de la période hivernale. En effet, les ménages concernés, d'une part, se verront facturer des suppléments importants malgré les acomptes payés tout au long de l'année de

consommation et, d'autre part, ils devront s'acquitter dans le même temps de factures d'acompte significativement supérieures à celle de l'année précédente, résultant du renouvellement de leur contrat ou de l'adaptation des acomptes à la suite du relevé d'index. A titre d'exemple, nous pouvons citer le cas d'un ménage disposant d'un contrat à prix variable ou d'un contrat à prix fixe ayant été renouvelé récemment, se chauffant au gaz (ou à l'électricité) et devant s'acquitter d'une facture de régularisation de plus de 1.000 EUR et de futures factures d'acompte ayant doublé par rapport à l'année précédente.

De même, à la fin de la période d'extension de l'application du tarif social aux ménages BIM, soit le 31 mars 2022, des milliers de ménages vont revenir sur le marché et se voir appliquer les conditions d'un contrat commercial aux prix élevés actuels. Pour cette clientèle, l'effet de ce changement de conditions tarifaires sera immanquablement une forte majoration de la facture annuelle (pour des profils types - bihoraire 3.500 kWh et chauffage 23.260 kWh - et sur la base des prix de janvier 2022, la hausse annuelle pourrait s'élever à plus de 600 EUR en électricité et à plus de 2000 EUR pour le gaz). La première conséquence tangible pour les ménages concernés sera une importante augmentation des acomptes par rapport à leur situation antérieure.

Il convient d'attirer également l'attention sur les consommateurs résidentiels, en gaz, non-protégés (et donc non bénéficiaire du tarif social) et disposant d'un compteur à prépaiement. Ces derniers ne bénéficient pas de la facilité du lissage mensuel automatique associé à des acomptes, mais prépayent parfois leur consommation thermique sur base de leur consommation à très court terme. Ce segment précarisé doit faire l'objet d'une attention particulière quant à l'exposition immédiate de leur budget à la fois aux fortes hausses du prix du gaz (en cas de contrat à prix variable), et au volume consommé principalement en hiver.

Il est à noter que, même si le calcul du tarif social mène au prix le plus bas du marché et est soumis à un paramètre limitant son augmentation, l'augmentation du niveau du tarif social (et dès lors également celui des autres soutiens tels que la protection régionale conjoncturelle (PRC) et de son nombre de bénéficiaires sont susceptibles de créer à leur tour une hausse de leur financement, reportée sur la facture des autres consommateurs ou des autres sources de financement.

Au-delà de la clientèle résidentielle, les indépendants ou petits clients professionnels risquent de voir leurs factures de consommation d'électricité et de gaz augmenter de manière difficilement soutenable, ceux-ci ayant parfois déjà été fortement sanctionnés en raison des effets de la crise COVID sur leurs activités respectives. Les hausses attendues pour ce segment de clientèle se chiffreront en milliers d'euros, rendant globalement leurs perspectives de rentabilité complexe pouvant également impacter *in fine* l'emploi (Bijnens, 2021).

Indirectement, rappelons l'effet inflationniste global associé à l'augmentation des prix de l'énergie. Cette augmentation se répercute dans certaines catégories de contrat en impactant le prix de certains produits ; cette augmentation affecte également les calculs de l'index et de ses différents indices composites, utilisés à leur tour pour la détermination de différentes augmentations salariales, de loyer, etc. Ces effets inflationnistes impactent à leur tour le pouvoir d'achat des ménages même s'il est compensé pour partie par l'indexation automatique des salaires, et sont également susceptibles d'impacter les charges de l'Etat et des entreprises et, pour ces dernières, leur compétitivité.

2.5.2. Fournisseurs

Enfin, outre les risques identifiés ci-avant d'augmentation de la facture pour les clients et particulièrement pour les clients résidentiels ne rentrant pas dans les critères d'obtention du tarif social, il faut noter qu'une série de risques se retrouvent du côté des fournisseurs. Parmi ces risques, la CWaPE a notamment identifié les suivants :

- Hausse des factures et donc probablement aussi du risque d'impayés : plusieurs fournisseurs ont fait état d'un niveau d'impayés en forte croissance à la fin de l'année 2021 ainsi qu'une demande accrue d'étalements de paiements ou de plans de paiement « raisonnables ». Ces deux éléments sont de nature à aggraver la situation de trésorerie des fournisseurs déjà fragilisés par des coûts d'approvisionnement très élevés ;

- Difficultés d'aligner les acomptes (pas de possibilité d'augmenter unilatéralement les acomptes) aux coûts effectifs de la fourniture aux clients notamment résidentiels faisant craindre un « *bill shock* » au moment de la facture de régularisation ainsi qu'à la fin de la période d'extension des BIM pour les clients concernés. Le décalage entre les acomptes et les coûts d'approvisionnement du fournisseur sont également de nature à tendre davantage leur position de trésorerie ;

- Préfinancement du tarif social[9] : plusieurs fournisseurs ont mis en avant l'impact sur leur trésorerie que représentait le préfinancement du tarif social. En effet le système de financement du tarif social est tel qu'il existe un décalage temporel entre la fourniture au client final au tarif social et le remboursement (sur la base du prix de référence défini trimestriellement par la CREG[10]) au fournisseur de la différence entre le tarif de référence et le tarif social ; la vitesse d'évolution à la hausse des prix sur les marchés, combinée à cette mécanique de financement expose de manière beaucoup plus accrue la trésorerie des fournisseurs. Il est d'ailleurs à noter que, dans le cadre de l'extension du tarif social aux bénéficiaires de l'intervention majorée (clients « BIM »), un mécanisme de préfinancement partiel a été mis en place[11] sans pour autant que cela permette de gommer toutes les tensions sur la trésorerie des fournisseurs ;

- Couverture des ventes à prix fixes : traditionnellement les fournisseurs ne couvrent pas la totalité de leurs ventes à prix fixes pour tenir compte de la perte estimée de clients résidentiels (et petites consommateurs professionnels) puisque ces derniers ont la possibilité de mettre un terme à leurs contrats moyennant un préavis d'un mois. Toutefois, en période de prix très élevés, il est peu probable que ces clients quittent leur produit avantageux pour un produit plus cher. Les fournisseurs sont en conséquence contraints de procéder à des achats d'énergie à prix plus élevés. *À contrario*, les clients qui ont contracté un prix fixe seront tentés de sortir de leur contrat en cas de sensible baisse des prix poussant le fournisseur, si la perte de clients est plus importante qu'estimée, à revendre de l'énergie à des prix plus faibles et donc à perte. Afin de limiter ces risques au maximum, il apparaît que nombre de fournisseurs ont temporairement suspendu leurs offres de produits à prix fixes, les contrats à prix fixes arrivés à échéance étant renouvelés par des contrats à prix variables. De même, les fournisseurs

---

9 Arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les ENTREPRISES D'ELECTRICITE et les règles d'intervention pour leur prise en charge,
et arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les ENTREPRISES DE GAZ NATUREL et les règles d'intervention pour leur prise en charge.

10 Arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels protégés, et arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture de gaz aux clients résidentiels protégés.

11 Article 9 de l'arrêté royal du 8 janvier 2021 complétant la liste des clients protégés résidentiels visée à l'article 15/10, § 2/2, alinéa 1er, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations et à l'article 20, § 2/1 alinéa 1er, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et portant modification de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises de gaz naturel et les règles d'intervention pour leur prise en charge ainsi que de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises d'électricité et les règles d'intervention pour leur prise en charge,
et l'arrêté royal du 15 décembre 2021 portant modification de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises de gaz naturel et les règles d'intervention pour leur prise en charge ainsi que de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises d'électricité et les règles d'intervention pour leur prise en charge.

proposant des produits à prix variables pourraient eux-mêmes connaître des difficultés financières dans l'hypothèse où une décision de gel des prix (ou de fixation d'un prix maximum) de l'énergie devait être prise comme telle que celle décidée en France (« bouclier tarifaire »), sans autre compensation ou source de financement, et que les prix sur les marchés de gros continuent à augmenter.

Enfin, en période d'augmentation des prix sur les marchés de gros, la trésorerie des fournisseurs est également exposée au décalage entre le moment où leur *sourcing* est effectivement payé avant livraison au responsable d'équilibre ou à l'affréteur, et le moment où l'énergie est effectivement facturée et payée par le client.

Les différents risques identifiés ci-dessus pèsent sur l'ensemble des fournisseurs et pourraient conduire à des défaillances financières chez certains, ce risque étant d'autant plus marqué auprès des petits fournisseurs ou auprès de ceux qui ne sont pas adossés à un grand groupe international. L'actualité des derniers mois n'a malheureusement fait que confirmer cette crainte avec les faillites ou difficultés financières rencontrées par Energy2Business, Vlaamse Energie Leverancier (actif uniquement en Flandre) et Watz, alors que dans le même temps Octa+ se retirait du marché bruxellois afin de limiter les risques liés au non-paiement. De plus, ces évènements ainsi que les nombreuses faillites observées notamment au Royaume-Uni ainsi qu'aux Pays-Bas conduisent les banques à se montrer très prudentes dans l'octroi de facilités complémentaires pour soulager la trésorerie des fournisseurs fragilisés.

Les difficultés rencontrées par un ou plusieurs fournisseurs pourraient, le cas échéant, avoir un impact sur leur affréteur (« *shipper* ») ou leur responsable d'équilibre (« *BRP* ») mettant potentiellement dans les problèmes tous les fournisseurs dépendant de ce *shipper* ou de ce responsable d'équilibre.

Enfin, s'il faut souligner l'importance d'un fournisseur en tant que point de contact unique (*spoc*, *single point of contact*), de la facture unique, et donc d'intermédiaire économique unique avec le client, il faut noter que ce partage de responsabilité peut induire, dans le contexte actuel, un accroissement d'exposition au risque d'irrecouvrable pour le fournisseur en raison de cette qualité de *spoc*.

2.5.3. Gestionnaires des réseaux de distribution

Il convient de noter que, même si ce risque est davantage circonscrit, la défaillance d'un fournisseur peut également avoir des répercussions sur les gestionnaires de réseaux, en tant que créanciers non privilégiés. Le risque associé aux factures irrécouvrables, en particulier les factures de *gridfee*, constitue un coût contrôlable dans le chef des gestionnaires de réseaux de distribution, qui les expose et responsabilise par rapport à ce risque, mais évite de le reporter à charge des consommateurs.

Enfin, les GRD sont exposés aux impacts de l'inflation sur leurs salaires et par l'augmentation du coût des matières premières ; ces éléments sont en effet des coûts fixés *ex ante* dans leur revenu autorisé.

3. PROPOSITIONS DE MESURES FORMULÉES DANS LES DIFFÉRENTES ETUDES CONSULTÉES

Parmi les mesures prises ou envisagées au niveau européen en faveur du consommateur final, la CWaPE a relevé, notamment dans les publications précitées de la CREG, de l'ACER et de la Commission Européenne (boîte à outils), les mesures suivantes :

1. une diminution de la TVA ;
2. une diminution de la contribution et des mesures de soutien en faveur des énergies renouvelables (la hausse des prix sur le marché de gros de l'électricité devrait permettre de faire baisser le coût de soutien aux énergies renouvelables) ;
3. une diminution d'autres taxes ou surcharges ;
4. la mise en place d'une subvention pour tous les clients résidentiels afin de compenser la hausse du prix de l'énergie ;
5. une (autre) affectation des recettes issues des ventes de permis d'émission de CO_2 ;
6. des mesures en faveur des consommateurs à faibles revenus :
    - réduction automatique sur les factures ;
    - élargissement de l'assiette de bénéficiaires ;
    - revalorisation du montant ou augmentation du pourcentage de réduction accordé ;
    - aide complémentaire, interruption de paiement, crédit d'urgence pour compteur à prépaiement, … ;
7. des mesures en termes de plafonnement des prix ;
8. des mesures visant l'accentuation de la communication et de l'information du consommateur ;
9. des mesures visant à réduire la consommation du client final ;
10. des mesures visant à capter les revenus exceptionnels ou surprofits de certains acteurs du marché, engendrés par le contexte actuel de prix élevés.

4. PISTES DE MESURES FORMULÉES PAR CERTAINS ACTEURS DU SECTEUR ET DES DIFFÉRENTS SEGMENTS DE CONSOMMATEURS

Dans cette section, la CWaPE résume les pistes, orientations et mesures que les différents répondants ont mis en avant comme pistes potentielles pour une meilleure gestion des prix de l'énergie. Comme indiqué en préambule, et dans l'optique de réaliser un « catalogue » de mesures, la CWaPE ne se prononce pas ici pour ou contre les pistes proposées.

4.1. Questions posées au secteur

Du 30 novembre au 22 décembre 2021, la CWaPE a consulté par courriel le secteur quant aux mesures éventuelles à privilégier pour une meilleure maîtrise des prix de l'énergie. Dans ce cadre, la CWaPE a sollicité les différents acteurs en leur demandant de répondre aux questions suivantes :

- Quelles seraient les pistes à privilégier pour permettre une meilleure maîtrise des prix de l'énergie ?
- Plus précisément, quels seraient, selon vous, les postes de la facture d'énergie sur lesquels agir en priorité et susceptibles de produire des effets tangibles à court ou moyen terme ?
- Que proposeriez-vous comme mesures précises à cette fin, en distinguant, le cas échéant, les différents segments de consommation mais aussi les initiatives à prendre au niveau fédéral et/ou au niveau régional en fonction des compétences relatives de chacun ?
- Que voyez-vous comme obstacles potentiels à la mise en place des mesures que vous préconisez ?
- Outre des mesures pouvant impacter le prix de l'énergie, voyez-vous d'autres initiatives à envisager visant à une meilleure maîtrise de la consommation d'énergie afin de, justement, limiter les conséquences de prix élevés ?

Les acteurs, organisations, associations et fédérations suivantes ont été consultés :

- Test Achats*
- Réseau Wallon pour l'Accès Durable à l'Energie (RWADE)*
- Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP)
- Touche Pas à mes Certificats Verts asbl (TPCV)*
- AB-REOC (Association Belge de Recherche et d'Expertise des Organisations de Consommateurs)*
- Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW)*
- Fédération des CPAS
- UCM
- Union Wallonne des Entreprises (UWE)*
- FEBELIEC*
- Fédération Wallonne de l'Agriculture (FWA)
- ACV-CSC
- FGTB
- Synergrid*
- ELIA*
- GRD wallons : AIEG, AIESH, ORES, RESA, REW*
- INTER-REGIES
- FEBEG*
- EDORA*
- Energie Commune (anciennement APERE)*
- Inter-Environnement Wallonie (IEW)*
- Fondation Roi Baudouin (FRB)
- Fédération des Services Sociaux (FDSS)
- CPASBXL

Au terme de la consultation, la CWaPE a reçu des *inputs* de 14 répondants[12].

4.2. Réponses obtenues et pistes proposées par les répondants.

Les paragraphes suivants visent à présenter de manière non-exhaustive les éléments de réponses reçus. Parmi ces réponses, des thèmes récurrents et évoqués par plusieurs, voire la plupart des

[12] Identifiés par *

répondants ont été identifiés et sont présentés ci-dessous. Il convient de noter que si certaines des réponses reçues apportent des éléments et pistes relatifs à la question de la maîtrise des prix de l'énergie, d'autres réponses s'écartent parfois de ce contexte pour s'engager sur d'autres considérations relatives à la politique énergétique.

Avant d'évoquer les diverses pistes recueillies, un constat, partagé pratiquement unanimement : la hausse actuelle des prix de l'énergie résulte d'une série de facteurs macro-économiques et conjoncturels dépassant la compétence régionale et nationale, voire la compétence européenne. Les propositions reprises ci-dessous visent donc des interventions fédérales ou régionales.

4.2.1. Limiter la dépendance aux énergies fossiles

De nombreux répondants apportent le constat suivant : la Belgique doit abandonner sa position de dépendance aux énergies fossiles, limiter l'importation d'hydrocarbures et donc adopter un mix énergétique plus équilibré reprenant notamment les productions décentralisées.

4.2.1.1. Augmenter la production d'énergie de source renouvelable

Pour limiter cette dépendance, plusieurs répondants soulignent la nécessaire accélération du développement de la production d'énergie de source renouvelable locale (éolien terrestre, éolien offshore, photovoltaïque à large échelle, ...). Il s'agira cependant de trouver un équilibre entre les diverses sources de production. Pour ce faire, il est fait état de la nécessité de simplifier les démarches administratives pour l'installation d'installations photovoltaïque chez les particuliers, ainsi que les procédures d'attribution de permis. Aussi, les projets destinés à réduire la consommation d'énergie et au développement de sources alternatives aux énergies fossiles (géothermie …) doivent être encouragés.

4.2.1.2. Electrification plutôt que recours aux énergies fossiles :

La solution préconisée par certains répondants est de s'appuyer massivement sur le vecteur électrique, jugé plus efficace que les vecteurs énergétiques fossiles dans le cadre d'une transition vers un monde bas carbone. Selon ces répondants, pour atteindre cet objectif, il serait utile d'encourager l'électrification de certains usages comme la mobilité individuelle ou le chauffage avec des voitures électriques et des pompes à chaleur ainsi que le déplacement de la consommation.

4.2.2. Développement des communautés d'énergie

Les communautés d'énergie, vues comme des outils décentralisés de partage d'énergie, reviennent dans la plupart des réponses reçues. Le partage d'énergie au niveau local réduirait, selon les auteurs de ces propositions, le besoin en électricité donc les quantités achetées sur le marché, mais permettrait aussi de soulager la facture de ménages précarisés. Des mécanismes de partage et de mise en commun d'électricité produite par des *prosumers*, avec « offre » des kWh non consommées aux ménages précarisés non équipés de panneaux photovoltaïques, font partie des pistes évoquées.

Selon les répondants, le développement de ces communautés d'énergie nécessiterait un cadre clair et un mécanisme de soutien spécifique à cette activité à travers notamment un tarif réseau local avec exonération de certaines taxes pour les participants, tarification de coûts de réseau adaptée et favorable, et exonération pour les communautés cette fois de la responsabilité d'équilibrage. Les besoins en équilibrage et les coûts élevés des BRP sont également évoqués par certains acteurs, sur le marché résidentiel classique, justifiant les prix élevés pratiqués par certains fournisseurs. Des

répondants, confrontés aux réalités sociales, soulignent l'importance d'étendre les possibilités de communautés d'énergie aux quartiers financièrement fragiles.

4.2.3. Changement de paradigme : adapter la demande à l'offre

Un élément important identifié par plusieurs répondants est le nécessaire changement de paradigme, l'abandon du principe d'adapter la production à la consommation mais plutôt d'adapter la consommation à la production. Les répondants mettent l'accent sur les nombreux outils et supports techniques à une consommation plus rationnelle, au moment où l'énergie et disponible. Il est également à noter que l'efficacité énergétique relève d'une compétence régionale. Il s'agit donc d'un domaine dans lequel les pouvoirs wallons disposent d'un pouvoir d'action.

4.2.3.1. Développement d'outils interconnectés et digitaux pour permettre au consommateur de moduler sa consommation

Plusieurs acteurs plaident pour l'accélération du déploiement des compteurs communicants, ou le développement de systèmes de batteries domestiques et les voitures électriques avec capacité de stockage de l'électricité.

Certains répondants insistent sur l'importance du développement harmonieux des outils destinés à gérer sa consommation : ils doivent être interconnectés, ou au moins interconnectables, compatibles entre eux, notamment pour les bornes de recharge de voitures électriques, pour donner une vision claire de l'offre d'énergie disponible. Ce développement harmonieux devra alors reposer sur une bonne collaboration entre les acteurs et opérateurs du marché.

4.2.3.2. Tarification incitative

Selon un répondant, des signaux devraient être donnés aux utilisateurs pour encourager les comportements vertueux, ceci pouvant notamment se mettre en œuvre par le développement d'une tarification incitative. Cependant, selon lui, il faut éviter qu'une tarification incitative déplace l'effort de réduction des consommations sur les publics les moins solvables. Une tarification adaptée pourrait permettre d'inciter le consommateur à limiter sa consommation, ou à répartir sa consommation sur des périodes favorables ou encore soutenir la sobriété énergétique.

4.2.4. Diminution de la consommation

4.2.4.1. Rénovation énergétique

La rénovation énergétique est présentée par un répondant comme une « cause nationale wallonne ».

Les bâtiments et logements publics sont visés en priorité, mais plusieurs répondants insistent sur la nécessité de renforcer les mesures déjà en place pour encourager la rénovation énergétique des bâtiments privés, mesures qui revêtent aujourd'hui pleinement leur importance dans un contexte de hausse significative des prix de l'énergie.

4.2.4.2. Contrôle de la consommation

Plusieurs répondants évoquent également la diminution effective de la consommation, avec le recours aux productions d'énergie locale, mais aussi l'information sur les comportements économes à adopter et le soutien pour optimiser le fonctionnement des installations (maintenance, remplacement, …).

L'installation de panneaux photovoltaïques sur les logements publics ou les toits des logements des ménages en difficulté pour soulager directement leur facture permettrait d'agir directement sur la précarité énergétique en complément d'une politique de rénovation du bâti. La lutte contre la précarité est largement évoquée par la plupart des répondants, puisque c'est la source du « cercle vicieux » dans lequel s'enlisent les ménages : consommation d'énergie trop importante vu l'incapacité financière de beaucoup de ménages à investir dans des équipements économes en énergie ou encore dans l'isolation et la rénovation de leurs habitations

4.2.5. Financement des politiques sociales et le soutien aux énergies renouvelables

Au niveau des taxes et contributions, la majorité des répondants plaident, d'une part, pour une meilleure répartition des coûts de la transition énergétique, ou au minimum à une réflexion sur la politique de financement actuelle. Plus généralement, les répondants s'interrogent sur le rôle de la facture des ménages comme moyen de financement de la transition énergétique.

D'autre part, les représentants des entreprises insistent également sur les coûts importants supportés par les entreprises wallonnes, et mettent en garde sur le risque de déplacer les coûts des ménages vers les entreprises qui sont déjà confrontées, pour l'électricité, à des coûts nettement plus élevés qu'ailleurs en Europe, à tout le moins pour les entreprises exposées à la concurrence internationale.
Les répondants plaident pour que la réforme des mécanismes actuels de contribution au financement du soutien à l'énergie renouvelable puisse aboutit en la mise en place d'une norme énergétique.

Certains répondants rappellent aussi que le soutien aux politiques sociales doit faire l'objet d'une réflexion plus globale (en particulier en matière d'identification et d'atteinte du public cible, de stabilité dans les mesures, d'effectivité des mesures, d'interaction et de cohérence avec la politique du logement, de financement et de choix de vecteur de financement).

4.2.6. Réduction de la TVA

Le passage de la TVA sur l'énergie de 21 à 6 % est largement défendu par plusieurs répondants. D'autres postes de la facture sont assujettis à la TVA, et certains répondants s'interrogent sur l'intérêt d'assujettir à la TVA des postes qui ne sont pas directement liés à la fourniture d'énergie. Dans une approche à plus long terme et concernant les investissements relatifs à l'efficacité énergétique, certains évoquent l'utilité d'une réflexion sur la TVA relative aux travaux et aux matériaux de rénovation.

4.2.7. Maintien d'un équilibre et d'un partage de responsabilités entre les acteurs de marché

De manière globale, le fonctionnement du marché libéralisé est évoqué par les répondants : les récentes faillites de fournisseurs montrent que l'équilibre à trouver entre obligations et contraintes, cadre régulatoire, soutien aux ménages précarisés et mesures d'aide est délicat à trouver. Cet équilibre entre les risques pour les consommateurs et les fournisseurs est cependant primordial pour garantir un nombre suffisant de fournisseurs sur le marché wallon, garantissant à son tour la concurrence sur ce même marché, et donc son bon fonctionnement.

4.2.8. Révision du modèle de marché

Même si la plupart des répondants reconnaissent que les prix actuels élevés de la composante énergie ne peuvent être influencés par des politiques locales ou même européennes, certains répondants évoquent la possibilité de revoir la manière dont est fixé le prix de l'énergie sur les marchés (à savoir le principe du coût marginal de la dernière unité de production). Une proposition vise à modifier le modèle de marché, en remplaçant la détermination du prix de marché au coût marginal par le coût moyen de production, tout en maintenant un principe de sélection des centrales par ordre croissant de coût.

4.2.9. Rendre structurelles les mesures de soutien actuellement temporaires, tant au niveau régional que fédéral

Certains répondants plaident pour la pérennisation et stabilisation des mesures ponctuelles ou temporaires de soutien, d'une part pour clarifier les mesures d'aide disponibles et d'autre part, pour permettre aux acteurs du marché de s'organiser au mieux en tenant compte des contraintes, dans l'optique de favoriser cet équilibre indispensable au bon fonctionnement du marché.

5. PISTES ET MESURES À PRENDRE POUR LIMITER L'IMPACT DE LA HAUSSE DES PRIX SUR LE CONSOMMATEUR FINAL

La CWaPE a repris, ci-dessous, un certain nombre de mesures susceptibles d'apporter une réponse à tout le moins partielle ou à limiter sensiblement l'impact de la hausse des prix de l'énergie sur le consommateur final.

Ces mesures, qu'elles ressortent de compétences régionales ou fédérales, nécessitent, pour leur mise en œuvre éventuelle, des décisions à prendre au niveau politique.

Il apparaît utile à la CWaPE de rappeler les limites des compétences régionales en matière de politique des prix – prise strictement, celle-ci relevant exclusivement de la compétence de l'Autorité fédérale. Certains leviers régionaux existent toutefois au niveau des tarifs de distribution, des obligations de service public, de la détermination de catégories de clients protégés régionaux ou encore en matière d'efficacité énergétique et de politique de soutien aux énergies renouvelables, lesquels pourraient permettre d'influer le comportement des consommateurs ou encore la hauteur des factures d'énergie prises globalement.

La CWaPE constate également à ce stade que les propositions de répondants traduisent pour la plupart leurs préoccupations propres ou celles du segment de consommateurs représenté. Il semble difficile aujourd'hui de faire part d'une solution ou d'une combinaison de solutions unique pour lutter contre la hausse des prix, partagée à travers le secteur et les représentants des consommateurs. La CWaPE s'efforcera donc ici d'étayer l'une ou l'autre piste, laissant au politique le choix des mesures au regard des objectifs qu'il entend poursuivre. Elle se tient à disposition des autorités publiques pour compléter les éléments d'analyse et d'information communiqués dans la présente étude en fonction des souhaits de mise en œuvre éventuels.

5.1. Evolution du tarif social – extension du nombre et identification des bénéficiaires

La mesure existante qui a un effet le plus direct et est quantitativement la plus importante est sans conteste l'application du tarif social aux catégories de clients protégés, qu'elles soient fédérales ou régionales, pour autant que le financement de cette mesure ne soit pas financé et reporté sur la facture des autres consommateurs sous peine de créer un risque d'effet « boule de neige » créant un accroissement supplémentaire de la charge d'énergie de ces derniers, mais par d'autres sources de financement.

Comme évoqué supra, le tarif social prémunit la clientèle vulnérable de la très forte hausse des prix de l'énergie notamment grâce à sa méthode de calcul mais également grâce au plafonnement appliqué sur base annuelle et sur base trimestrielle sur ce même tarif social. Le lissage opéré permet de préserver les ménages bénéficiaires des chocs de prix et des réductions de prix par rapport à un contrat classique sont très importantes tant en électricité (44 % en décembre 2021) qu'en gaz (76 % en décembre 2021) dans des périodes de forte hausse des prix. Rappelons que si ce mécanisme permet un lissage, il est également accompagné d'un *carry forward* sur les périodes suivantes.

Rappelons, cela a été évoqué *supra*, que la clientèle gaz non-protégée et disposant d'un compteur à prépaiement, bénéficie de peu d'effet de lissage et est pleinement exposé à la fois à l'augmentation du prix du gaz (en cas de contrat à prix variable) et de l'augmentation de consommation thermique hivernale.

Actuellement, ce sont près de 20 % de la clientèle résidentielle wallonne qui bénéficient du statut de client protégé et donc de l'application du tarif social, tant en raison de l'appartenance à une catégorie de clients protégés définis qu'en raison de l'extension au bénéficiaire du statut BIM. Cependant pour les bénéficiaires du statut BIM (50 % des bénéficiaires du tarif social actuellement), la mesure est temporaire (extension BIM) et prend fin à ce jour au 31/3/2022. La CWaPE est d'avis qu'il convient de s'assurer qu'un retour sur le marché se fasse dans les meilleures conditions possibles, même si ce retour risque de s'accompagner d'une forte hausse de la facture si les prix sur les marchés ne sont pas revenus à des niveaux plus raisonnables.

En cas de perte du tarif social, le ménage concerné se verra appliquer une offre commerciale de son fournisseur ou retrouvera le fournisseur qui l'alimentait avant son passage chez le GRD (cas du client protégé exclusivement régional) lequel lui appliquera une offre commerciale. La CWaPE est d'avis que les mesures reprises ci-dessous pourraient être utiles pour encadrer l'application d'une offre commerciale par le fournisseur.

Les mesures préconisées par la CWaPE sont les suivantes :

- Une information claire du fournisseur vers le client quant au passage du tarif social à un tarif commercial ;
- Une information quant à l'application du contrat initial en vigueur avant application du tarif social (pour autant qu'il n'ait pas expiré) ou l'application de l'offre commerciale la moins chère (en fixe ou en variable) du fournisseur ;
- L'offre la plus avantageuse devrait être appliquée par le fournisseur en cas de non-réaction du client ;
- Une information de la possibilité de conclure un contrat commercial avec le fournisseur de son choix en recommandant d'utiliser un comparateur de prix pour réaliser le choix du fournisseur et du produit.

Aussi, dans certains cas de figure, certains ménages pourtant dans les conditions du tarif social pourraient revenir sur le marché par défaut d'information. Pour éviter cette situation d'un retour sur le marché de ménages dans les conditions de bénéficier du tarif social, la CWaPE encourage et soutient toutes les mesures qui permettraient de <u>faciliter l'accès au tarif social</u> des ayants droit et de lutter de la sorte contre le non-recours aux droits. Ces mesures pourraient prendre la forme d'une meilleure automatisation du droit (fichier SOCTAR) ou d'un travail visant à accroître encore davantage l'efficacité des modèles d'attestation.

Enfin, dans le cadre des Recommandations de la Plateforme de lutte contre la Précarité énergétique gérée par la Fondation Roi Baudouin (FRB, 2021), il a été rappelé ce qui suit :

> « *L'octroi du tarif social est aujourd'hui lié à des statuts sociaux et non directement aux ressources financières du ménage. A ressources financières équivalentes, deux ménages peuvent donc ne pas recevoir le même traitement. Par exemple, une personne percevant le Revenu d'Intégration Sociale (RIS) aura droit au tarif social alors qu'une autre touchant le chômage d'un montant similaire au RIS ne pourra pas bénéficier du tarif social.*
>
> *Les statuts sociaux concernés gardent cependant leur pertinence puisqu'ils permettent de suivre au plus près l'évolution de la situation du ménage, qu'ils impliquent pour la grande majorité d'entre eux une condition de revenus et que leur utilisation est à la base du haut niveau d'automatisation du système actuel.*
>
> *Le Groupe de travail recommande dès lors d'ouvrir le droit au tarif social sur la base d'un critère de revenus en complément de l'octroi actuel sur la base de statuts sociaux. Il propose de fixer le seuil de revenus à celui utilisé pour les BIM revenus.*

Sans que cela fasse consensus au sein du Groupe de travail, certains membres sont également favorables à l'introduction d'un plafond de revenus.

Bien conscient du décalage de près de deux ans induit par le recours à l'extrait de rôle et de la nécessité, idéalement, de s'appuyer sur l'ensemble des revenus –pas uniquement ceux soumis à l'impôt des personnes physiques –, il appelle de ses vœux le développement d'outils permettant de se rapprocher au mieux de la situation réelle du ménage.

Les effets éventuels de cette recommandation pour les fournisseurs devraient être objectivés par la CREG. »

La CWaPE souligne qu'il pourrait être opportun de définir un critère d'octroi basé sur le revenu de manière à élargir de manière prévisible, non discriminatoire et structurellement (et non plus temporairement via extension BIM) le nombre d'ayants droit au tarif social tout en calibrant l'aide sur les ménages dans le besoin. La CWaPE attire l'attention du lecteur sur le fait que toute mesure visant à une éventuelle extension/adaptation du nombre de bénéficiaires devrait faire l'objet d'une évaluation quant à la praticabilité de la mesure (et en particulier aux modalités de retour éventuel au tarif commercial en cas de perte du statut de client protégé), à la quantification du nombre de bénéficiaires ainsi qu'au coût de la mesure et à son financement.

Aussi, la CWaPE est d'avis qu'un système de plafond de revenus devrait être appliqué à l'ensemble des catégories, ce qui permettrait en plus d'un traitement non discriminatoire via l'ajout d'un critère de revenus, un meilleur calibrage de la mesure pour les ménages dans le besoin.

Le financement du tarif social diffère selon la catégorie de protection (fédérale ou régionale). Pour les catégories fédérales de clients protégés (en ce compris l'extension aux clients bénéficiaires de l'intervention majorée « BIM »), le coût du tarif social (soit le montant rétrocédé a posteriori au fournisseur commercial ou social à titre de compensation) relève du budget fédéral au travers, depuis le 1er janvier 2022, d'une partie du droit spécial d'accises sur l'énergie.

A titre d'information, dans son étude (CREG, 2021) publiée en fin septembre 2021, la CREG a par ailleurs estimé (sur la base des données à sa disposition au moment de la rédaction de l'étude) que le coût de la prolongation de l'extension BIM pourrait être compris au niveau fédéral entre 193 Millions d'EUR (extension jusque mars 2022) et 341 millions d'EUR (extension jusque décembre 2022). Or, les prix sur le marché ont fortement grimpé depuis septembre 2021 laissant augurer une sensible hausse du coût de la mesure comparativement à l'estimation du mois de septembre 2021.

Pour les catégories strictement régionales de clients protégés (médiation de dettes, règlement collectif de dettes, guidance, …), le coût de l'application du tarif social est mutualisé au travers du tarif de distribution puisque c'est le fournisseur social qui doit alimenter ces clients pour qu'ils bénéficient du tarif social. En effet, les mesures fédérales ne peuvent être appliquées (alimentation pour le fournisseur commercial et compensation de celui-ci via des ressources fédérales) pour des catégories spécifiquement régionales.

5.2. Des chèques énergie en complément du tarif social ou pour les ménages

L'idée de l'octroi d'un chèque énergie pour les bénéficiaires du tarif social est régulièrement mise en avant comme mesure pour limiter l'impact de la hausse des prix de l'énergie sur les ménages et les entreprises. L'octroi d'un tel chèque peut également apparaitre comme mesure complémentaire, si nécessaire, aux mesures qui seraient envisagées au niveau fédéral, et est probablement la seule mesure immédiatement praticable au niveau wallon.

Si une telle mesure devait être introduite, il conviendrait au préalable de définir précisément son champ d'application et son calibrage. L'outil du chèque présente l'avantage de pouvoir cibler d'autres publics à risque d'impayés en raison de la hausse significative des prix de l'énergie aujourd'hui, tels que la classe moyenne, les indépendants, les TPEs et les PMEs. Son calibrage pourrait en effet par exemple varier en fonction du profil de consommation.

Il conviendra aussi de déterminer quel vecteur sera ciblé par ledit chèque : ce chèque sera-t-il octroyé pour l'électricité, pour le gaz ou conjointement/cumulativement pour les deux vecteurs énergétiques ?

Selon la CWaPE, un tel chèque présente aussi l'avantage de pouvoir être financé rapidement en dehors de la facture d'énergie, ce qui permet de limiter les éléments d'intervention dans la facture, de simplifier la compréhension de celle-ci par le consommateur concerné et d'assurer une intervention rapide auprès du consommateur qui subit actuellement la hausse des prix de l'énergie.

A contrario, il faut souligner que l'octroi d'un chèque ne garantit pas de disposer d'un prix avantageux pour son énergie auprès de son fournisseur commercial, au contraire du tarif social qui reste toujours moins cher que le tarif commercial. Si un tel outil présente des avantages certains, l'octroi d'un chèque énergie doit être vu selon la CWaPE comme une mesure complémentaire à l'octroi du tarif social et non, comme une mesure à envisager en remplacement du tarif social.

Plus largement, l'idée de chèques énergie est également évoquée comme mesure de soutien au pouvoir d'achat des ménages à la suite de l'augmentation des prix de l'énergie. Ce type de chèque pourrait soit être basé sur un niveau de revenu des ménages (chiffre d'affaires ou autre paramètre pour une entreprise suivant sa taille : petit professionnel/TPE, PME, …), soit être identique quel que soit le revenu du ménage, soit encore avoir un champ d'application spécifique, notamment en fonction des budgets disponibles, que la mesure soit envisagée par l'État fédéral ou au niveau régional. À nouveau, ce type d'aide n'est pas de nature à prendre en compte le prix du contrat énergétique de chaque ménage et ne permet pas de viser précisément les ménages qui connaissent les hausses de prix les plus importantes (contrats variables ou contrats fixes venus à échéance) en ce qu'elle revêt un caractère général. Aussi, avant d'envisager, le cas échéant, la mise en œuvre d'une telle mesure, il conviendra de réaliser des analyses et simulations spécifiques pour en identifier les effets potentiels sur la clientèle ciblée, ainsi que d'évaluer le coût et le mécanisme de financement de la mesure.

5.3. Fiscalité : Baisse de la TVA - plafonnement des accises – autres réductions fiscales

Si elle relève des compétences fédérales, une baisse de la TVA à 6 % voire à 15 % est régulièrement avancée comme mesure permettant de limiter la hausse de la facture d'électricité et de gaz. Actuellement une TVA de 21 % s'applique sur toutes les composantes de la facture de gaz et d'électricité, à l'exception de la cotisation fédérale (du moins jusqu'en décembre 2021 puisqu'elle a été intégrée dans un droit spécial d'accises sur lequel s'applique la TVA désormais) et de la redevance de raccordement. Pour rappel, une première diminution de la TVA à 6 % (taux pouvant être appliqué pour les biens de première nécessité) a déjà été appliquée uniquement sur l'électricité pour la période d'avril 2014 à septembre 2015.

La CWaPE a procédé à une estimation du gain d'une réduction de la TVA à 6 % sur l'électricité et le gaz pour la facture moyenne pondérée de décembre 2021 (et en considérant que ces prix étaient valables pour toute la période d'application de la TVA réduite).

La réduction de la facture d'un ménage s'élèverait à environ 160 EUR/an pour une consommation moyenne d'électricité de 3.500 kWh (compteur bihoraire) et à environ 330 EUR/an pour une

consommation de gaz de 23.260 kWh. L'effet ne sera perceptible pour le ménage que pour autant que les fournisseurs répercutent effectivement cette diminution de la TVA dans le prix facturé aux ménages.

La CWaPE relève également les éléments repris dans *l'étude relative à l'impact du changement de la TVA sur les factures d'électricité des ménages belges* réalisée par Jean Hindriks et Valerio Serse de l'Université Catholique de Louvain en collaboration avec Synergrid et la CREG, et publiée sur le site de la CREG le 17 janvier 2022 (Hindriks, 2021). Il ressort de cette étude que :

- la totalité de la baisse de la TVA et, ensuite, la totalité de la hausse de la TVA ont été répercutées sur la facture des ménages. Ceci s'explique par une bonne concurrence sur le marché résidentiel de l'électricité ainsi qu'une régulation efficace dans le suivi des contrats des fournisseurs par la CREG ;
- la baisse de la TVA à 6 % a augmenté en moyenne la demande d'électricité de 2,36 % ;
- la réponse des consommateurs à la baisse de la TVA est assez rapide, soit environ 1 mois ;
- l'augmentation de la demande s'est concentrée durant la période estivale.

Cette étude se concentre sur l'analyse des réformes de la TVA pour l'électricité pour les clients résidentiels de 2014 et 2015.

Outre son impact budgétaire sur les recettes de l'État que les instances compétentes devront analyser, si une telle diminution permet bien de cibler directement les consommateurs non assujettis à la TVA c'est-à-dire résidentiels, organisations non assujetties, etc., deux effets potentiellement « pervers » sont souvent cités en cas d'une diminution de la TVA sur l'électricité et le gaz naturel. Le premier est l'absence d'effet redistributif d'une telle mesure puisqu'elle s'appliquerait uniformément à tous les consommateurs non résidentiels sans prise en considération par exemple du poids des factures de gaz et d'électricité dans les revenus du ménage. En d'autres termes, le gain en absolu sur la TVA sera d'autant plus important que la consommation est importante. Le second a trait à l'impact que pourrait avoir une diminution de la TVA sur le mécanisme d'indexation des salaires et des allocations sociales. L'impact consiste en un ralentissement du dépassement de l'indice pivot et, en conséquence, un ralentissement de l'indexation. Dans son étude, la CREG, sur la base de données récoltées auprès du Bureau du Plan, évoque un report dans ces conditions de 3 à 4 mois de l'indexation. Aussi dans certains cas, la perte de revenus à la suite du report de l'indexation ne serait que partiellement compensée par une diminution de sa facture d'énergie de sorte qu'au final certains ménages pourraient voir leur situation financière se dégrader davantage à la suite de la baisse de la TVA.

Une autre mesure à portée fiscale pourrait consister en un mécanisme de cliquet sur les accises visant à réduire certaines taxes et surcharges fédérales en cas de hausse des prix du gaz et de l'électricité au-delà de certains seuils. Depuis le 1er janvier 2022, un droit spécial d'accises a été créé en vue de remplacer les différentes surcharges fédérales (financement du développement des parcs éoliens offshore, CRM, ancienne cotisation fédérale). Même si ce n'est pas l'objectif premier de la réforme opérée, ceci pourrait constituer un outil à disposition du Gouvernement fédéral pour réagir à une hausse des prix sur les marchés de gros, au bénéfice tant des ménages que des entreprises.

Au niveau régional, un exercice de même nature visant à une réduction temporaire ou permanente, ou un autre paramétrage, des redevances et impôts de nature régionale pourrait être envisagé, avec pour focus l'impact effectif direct ou indirect de ces charges ou du report de ces charges vers les consommateurs. Sont identifiées ici, d'une part, la redevance pour occupation du domaine public[13] (redevance « de voirie ») à charge du GRD (et répercutée au client via le tarif des GRD), et d'autre part

[13] Etablie sur base des articles 20 des décrets du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, et du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz.

la redevance de raccordement[14] prélevée sur le client final par le fournisseur. Il faut toutefois noter que l'effet resterait limité, ces montants étant peu élevés sur la facture.

Pour chacun des cas de figure précités, une diminution de ces recettes pose en corollaire la question de l'éventuel financement alternatif rendu nécessaire.

Enfin, même s'il ne s'agit pas de taxation, d'aucun pourrait être tenté par l'introduction d'un mécanisme de gel de la hausse des prix ou de ses paramètres d'indexation comme cela a déjà été pratiqué dans le passé, notamment le gel de l'indexation des prix variables de l'électricité et du gaz en 2012 (gel des prix d'avril à décembre 2012, suivi de la mise en œuvre de la régulation relative au filet de sécurité). Il convient de rappeler également que la mesure adoptée en 2012 visait à décorréler les paramètres d'indexation des paramètres pétroliers. Le contexte était donc autre, et le mécanisme s'inscrivait plus largement dans un ensemble de mesure visant la conscientisation du consommateur (droit de changer de fournisseur, campagne ON-OFF…). Un tel plafonnement même limité à l'indexation risque potentiellement, en cas d'absence de compensation ou financement adéquat de cette mesure, d'accentuer les difficultés pour les fournisseurs et pourrait conduire, le cas échéant, à la disparition de certains d'entre eux sur le marché, réduisant *de facto* la concurrence et induisant un effet négatif sur les prix proposés en conséquence. La question du financement de la mesure se pose donc également. Par ailleurs, comme toute mesure équivalente à celle d'un prix maximum, la question de sa conformité aux aides d'Etat et aux règles applicables en matière de concurrence doit être examinée. En conséquence, cette option n'est pas de nature à répondre rapidement à la problématique rencontrée.

5.4. Mesures en faveur d'une diminution de la consommation

La principale mesure à prendre pour réduire sa facture d'énergie est de limiter sa consommation. Le kWh le moins cher est celui qui n'est pas consommé.

Si l'efficacité énergétique est la mesure qui permet véritablement de réduire sa consommation et donc d'impacter durablement favorablement la facture de ménages et des indépendants/TPEs/PMEs, la CWaPE se doit de relever qu'il s'agit d'un travail à long terme qui ne permet de répondre immédiatement aux problèmes rencontrés par les consommateurs. La CWaPE est toutefois d'avis que l'efficacité énergétique ne peut être négligée dans l'adoption d'un corps de mesures visant à lutter contre l'impact des prix à la hausse sur l'ensemble des consommateurs, dès lors qu'elle permettra de limiter l'exposition des différents publics à ce risque à l'avenir.

Il est observé que de nombreux ménages, notamment des publics locataires, des ménages précaires ou vulnérables, vivent dans des habitations et/ou disposent d'installations domestiques très énergivores au point que leurs habitations « ressemblent » à des passoires énergétiques. Dès lors que les ménages concernés sont majoritairement locataires de leurs habitations, il pourrait être utile pour les instances compétentes d'amorcer une réflexion quant aux éventuelles exigences minimales à imposer aux propriétaires mettant leurs biens en location.

Dans le même cadre, les jeunes ménages ayant eu accès à la propriété ou les circonstances de la vie d'un propriétaire peuvent être confrontés à la difficulté de mener des travaux de grandes ampleurs favorables à l'efficacité énergétique. La hausse des matières premières dans le bâtiment vient renforcée ces difficultés. La diminution de la consommation énergétique, en prioritairement celle associée au chauffage des bâtiments, principal élément de la facture des ménages, pourrait également être activement soutenue par des aides à l'investissement (isolation, équipements moins énergivores

[14] Etablie sur base de l'article 51*quinquies* du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité.

…), des mécanismes de prêts à taux avantageux permettant de réaliser les travaux de rénovation du bâti privé ; le tout combiné au déploiement accéléré des compteurs intelligents afin d'avoir une meilleure connaissance de sa consommation et donc de se doter des moyens de la réduire.

Afin d'améliorer les qualités énergétiques des logements, et notamment ceux occupés par les ménages en situation de précarité, la CWaPE recommande donc de poursuivre les efforts (via des aides à l'investissement par exemple) et les investissements déjà entrepris dans ce sens afin de continuer à réduire la consommation énergétique, ceci incluant tant les logements publics que privés.

Dans le but de réduire l'impact sur les ménages et les entreprises, il importe également selon la CWaPE que les efforts se poursuivent activement en matière de rénovation du bâti public, dont le coût énergétique est le plus souvent directement répercuté sur les contribuables (consommations des bâtiments communaux, provinciaux et régionaux, infrastructures sportives et culturelles, …).

5.5. Mesures d'information et d'atténuation relative au « bill shock »

Dans les circonstances de l'envoi des factures de régularisation annuelle et des éventuelles reconductions de contrat (*cf*. chapitre 2.3), il est probable que les ménages en difficulté de paiement (qu'ils soient facturés au tarif social ou à un tarif commercial) voire que les indépendants / TPEs ou PMEs vont massivement demander à obtenir un plan de paiement auprès de leur fournisseur pour étaler la charge financière dans le temps. Un tel étalement des paiements des clients pourrait toutefois affecter davantage la trésorerie des fournisseurs.

Aussi conviendra-t-il de trouver les moyens d'aider les clients en difficulté sans pour autant augmenter la tension sur la trésorerie des fournisseurs au risque de précipiter la faillite de certains d'entre eux. Un système de primes, de prêts sans intérêt ou d'avances, à organiser par la Région wallonne ou via des subventions à accorder aux CPAS, pourrait selon la CWaPE être une piste à envisager.

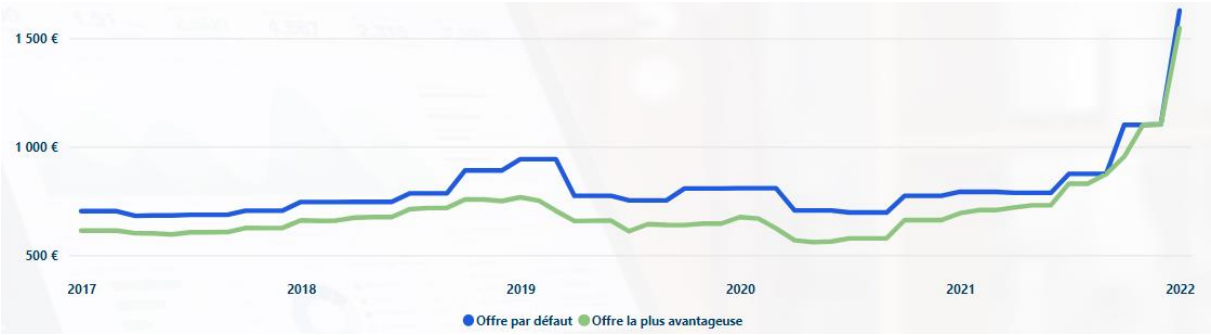
5.6. Maintenir une concurrence sur les marchés – comparaison des prix

Même si cela n'empêchera pas la répercussion de la hausse des prix de gros sur la facture finale, une concurrence forte sur les marchés de l'électricité et du gaz reposant sur un nombre élevé de fournisseurs financièrement viables, est de nature à permettre une pression sur les prix au bénéfice du client final. A l'inverse, une consolidation du marché de l'énergie comporte en soi un risque de pression à la hausse sur les prix et sur le libre choix du fournisseur par le consommateur d'énergie. La CWaPE souhaite à cet égard attirer l'attention du lecteur sur la situation rencontrée par la Région de Bruxelles-Capitale qui se trouve actuellement dans une situation de quasi-duopole sans concurrence sur les prix, plaçant les ménages et indépendants/TPMEs dans une situation très défavorable et ce encore davantage pour les ménages en défaut de paiement.

Il convient de noter qu'une accentuation des responsabilités et risques à charge des fournisseurs mène à un report de ces charges dans les prix proposés aux clients et peut également pousser des fournisseurs à l'arrêt temporaire ou définitif de leur activité dans la région concernée. Une telle diminution ou disparition de concurrence peut rapidement mener à la fois à une augmentation du prix des offres, moins nombreuses, proposées aux consommateurs. Ceci est lisible, par exemple, dans les données en région bruxelloise (BRUGEL, 2022) concernant l'évolution de l'écart de prix entre l'offre par défaut[15] et l'offre la plus avantageuse :

[15] Définie par Brugel comme : « offre de base du fournisseur chargé d'alimenter, depuis le 1er janvier 2007, les consommateurs bruxellois qui n'ont pas signé de contrat avec un fournisseur d'énergie. L'offre par défaut est le produit Easy Indexed d'Engie Electrabel. »

Cas du profil électricité, résidentiel, bihoraire, 3500 kWh, tvac



Cas du profil gaz, résidentiel, 23260 kWh, tvac

S'il convient de rester attentif quant à l'impact des reports de risques ou de responsabilités sur les fournisseurs, des mesures pourraient être prises visant à limiter leur impact effectif sur les fournisseurs et leur trésorerie, au risque soit de reporter *in fine* ces coûts à la hausse sur les consommateurs, soit, vu le contexte actuel d'augmentation des prix sur les marchés de gros, de menacer la trésorerie et donc la survie même de certains fournisseurs, et donc du marché concurrentiel. La prise en charge du risque d'impayés par l'autorité publique, même de manière temporaire, en tout ou en partie, pourrait mener à assurer un équilibre entre l'imposition de mesures de protection des consommateurs et le risque qu'il pourrait causer sur l'activité des fournisseurs. En corollaire, une approche visant à protéger tout ou partie des acomptes payés par les consommateurs (voire certaines catégories) en cas de faillite pourrait être réfléchie.

Enfin, dans le même ordre d'idées, il serait intéressant de remettre en place une campagne d'information à large échelle pour inciter les ménages à recourir aux comparateurs de prix afin de choisir le fournisseur et le produit qui leur conviennent le mieux, tout en les informant parallèlement sur des mesures d'efficacité énergétique simples qu'il est possible de prendre directement.

Dans un contexte de forte hausse des prix et de factures annuelles de régularisation potentiellement très importantes, la CWaPE trouverait opportun de sensibiliser les ménages à l'utilité d'adapter leurs acomptes à la hausse afin d'éviter un « *bill shock* », du moins pour les ménages qui disposent de ressources financières suffisantes pour y faire face.

Pour le surplus, la CWaPE rappelle l'importance de faire connaître activement les services d'aide et les mesures d'aides : la guidance énergétique des guichets énergie du SPW et des CPAS ; le rôle des CPAS et la possibilité d'y trouver écoute et assistance face aux difficultés rencontrées, notamment l'octroi de la protection régionale conjoncturelle (« PRC ») ; les services de médiation de dettes ; la promotion

des services de médiation pour l'énergie (Services fédéral et régional) qui ont tous deux un rôle d'information et de guidance de l'ensemble des consommateurs…

Il est en effet régulièrement constaté au même titre du non-recours au droit par méconnaissance du droit applicable, que la crainte de « *pousser la porte d'un CPAS / médiation de dettes / … »* empêche souvent de connaître la « classe limite » qui n'est pas touchée par d'autres mesures sociales et induit *de facto* l'absence d'accompagnement adéquat de personnes touchées par des difficultés de paiement structurelles ou temporaires.

5.7. Soutien aux énergies renouvelables

Loin de remettre en question la transition énergétique et le développement des énergies renouvelables, nombre d'acteurs du secteur et de consommateurs tant résidentiels, professionnels qu'industriels évoquent régulièrement le coût sans cesse croissant que cette transition fait peser soit sur leur pouvoir d'achat, soit sur leur compétitivité.

Dans ce cadre il pourrait être utile d'ouvrir le débat quant à « comment atteindre les objectifs fixés à moindre coût », notamment à la lumière des niveaux de soutien et des prix de marché actuels et/ou futurs, tant en gardant à l'esprit le double objectif de sauvegarder la compétitivité de l'économie wallonne et le maintien du pouvoir d'achat.

Il apparaît à la CWaPE que différentes questions mériteraient d'être abordées et notamment les suivantes :

- Des sources de financement autres que via la facture d'énergie ne devraient-elles pas être envisagées avec par exemple la prise en charge direct par le budget public et/ou l'utilisation du produit de la vente des quotas de CO_2 ;
- Le calibrage des soutiens entre les différentes filières ne devrait-il pas être revu ;
- La répartition de la charge liée au soutien au renouvelable ne devrait-elle pas être revue (par exemple, concernant les différentes exonérations existantes telle que sur la surcharge ELIA et accises pour les entreprises en accord de branche, certaines exonérations de quotas, etc.)
- Le paramétrage entre les différentes variables d'ajustement est-il toujours adéquat ;
- Au vu des prix élevés actuels et de manière à éviter les marges ou surprofits éventuels, une révision des mécanismes de soutien existants ne devrait-elle pas être envisagée. Il convient de souligner ici les analyses menées par le niveau fédéral portant sur les marges éventuelles émanant du soutien à l'énergie éolienne offshore ;
- Quid d'aides à l'investissement ou facilités accordées à certains publics *de facto* exclus actuellement pour s'équiper en installations de production permettant ainsi de se prémunir contre les hausses de prix (exemple : ciblées vers les locataires ou occupants d'immeubles à appartements, ou encore les locataires ou occupants de logements sociaux ne pouvant rarement se permettre un tel investissement, etc.).

Si ces questions doivent être examinées dans le contexte de la transition énergétique et de la discussion autour du coût futur de l'énergie (« énergie abordable pour tous »), il apparaît impossible d'étudier, tirer des conclusions et mettre en œuvre les éventuelles réformes qui en découleraient à très brève échéance de façon à répondre aux problèmes conjoncturels rencontrés actuellement par les consommateurs.

5.8. La norme énergétique

A la suite de la dernière étude réalisée par PWC à la demande des quatre régulateurs des marchés de l'énergie en Belgique (FORBEG, 2021), la CWaPE a observé que la situation de compétitivité des entreprises électro-intensives et non électro-intensives soumises ou non à concurrence internationale s'est dégradée en Région wallonne. Ainsi, son positionnement par rapport à la Région flamande est moins bon, exposant de la sorte les entreprises à des coûts de l'énergie élevés, d'autant plus dans la période que rencontrée actuellement.

Un système de prime ou de réduction d'impôts pourrait être de nature à accompagner les entreprises dans le défi énergétique pour assurer leur compétitivité et préserver l'emploi en Région wallonne. Ces mécanismes devront toutefois être examinés au regard des règles applicables en matière de concurrence et d'aides d'Etat.

5.9. Les gestionnaires de réseaux de distribution (GRD)

S'ils ne sont pas à l'origine de l'augmentation très forte des prix de l'énergie vécue actuellement, le coût des gestionnaires des réseau de distribution (GRD) constitue une part non négligeable de la facture d'électricité et de gaz.

Les points suivants pourraient être à examiner dans le contexte de pistes visant la maitrise des prix de l'énergie :

- S'il importe de pouvoir disposer de GRD exploitant et maintenant des réseaux fiables et services de qualité, continuant à investir et répondre aux besoins de la transition énergétique, il est essentiel qu'ils continuent d'être incités à l'efficience et à la maitrise de leurs coûts. Si les GRD sont déjà responsabilisés par une méthodologie tarifaire de type TOTEX dans laquelle la majorité des coûts sont contrôlables, avec un impact sur le risque pris par le GRD, et par une vision sur leur revenu autorisé à l'horizon de la période tarifaire (5 ans) leur permettant d'opérer les meilleurs choix dans la planification de leurs investissements, une méthodologie tarifaire plus incitative, comprenant l'application de facteur d'efficience, et d'*incentives* relatifs à la qualité et à la performance, permettrait d'accroitre encore le niveau de responsabilité et de maitrise de leurs coûts ;
- Le niveau des investissements des GRD devrait être adéquatement planifié au regard de la vitesse de la transition énergétique ; ni trop tôt, ni trop tard, et sans créer d'instabilité tarifaire insurmontable pour les différents segments de consommateurs, en recourant d'abord aux alternatives à l'expansion du réseau comme le recours à la participation active de la demande, à l'efficacité énergétique, à des installations de stockage d'énergie comme prévu par les directives européennes[16] ;
- Un comportement adopté par un utilisateur du réseau de distribution ayant pour effet d'éviter une augmentation du coût d'un GRD rapportée sur les tarifs (par exemple, éviter ou reporter un investissement dans un renforcement immédiat du réseau par une réduction locale de la pointe, etc.) pourrait être incité par une tarification adaptée ;
- L'écart entre la trajectoire de revenu autorisé fixée *ex ante* pour les coûts contrôlables et les coûts effectivement réalisés peut mener à l'existence d'un bonus pour le GRD[17]. Si ceci crée un incitant important à la responsabilisation des GRD dans la maitrise de ses coûts, la double

[16] Article 32, 3, de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, et relatif à l'incitation au recours à la flexibilité dans les réseaux de distribution.

[17] Pour rappel, la différence entre la valeur budgétée des couts non contrôlables et les couts effectivement réalisés, constitue un solde qui est répercuté à la hausse ou à la baisse sur le tarif des consommateurs.

question qui peut se poser est d'une part, celle de la hauteur/calibrage de cet incitant et d'autre part, du sort ou du devenir de tout ou partie de ce bonus : constituer un dividende, être réinvesti (avec ou sans rémunération) dans le réseau, revenir vers les URD, constituer un incitant pour certains URD, etc. Une restitution vers l'URD pourrait permettre une diminution des coûts de distribution.
Il faut noter que la récurrence d'un niveau élevé de bonus peut dans certains cas traduire un calibrage inadapté du revenu autorisé fixé *ex ante* ; le maintien d'une performance et d'une efficience du GRD est donc nécessaire ;

- Le décret tarifaire prévoit une rémunération équitable des capitaux investis dans les actifs régulés du réseau de distribution, l'activité régulée des GRD peut être génératrice de bénéfices pouvant constituer des dividendes pour ses actionnaires publics[18]. Les questions du rendement des capitaux propres du GRD, ainsi que de la politique de distribution des dividendes des GRD assurant une source de revenus à ses actionnaires publics mais indirectement financée par les tarifs payés par les consommateurs wallons, pourraient être évoquées ;
- A la suite d'une réévaluation globale de la valeur des réseaux de distribution réalisée en 2008, les GRD ont comptabilisé à l'actif de leur bilan une plus-value réévaluation (non associée à un actif particulier) importante qui est amortie annuellement à un taux de 2 %. Cet élément accroit la valeur du réseau et génère une marge équitable supplémentaire portée à charge de l'utilisateur du réseau à travers les coûts de distribution. La question de la marge équitable relative à cette plus-value de réévaluation pourrait être examinée ;
- Les GRD, comme intercommunales, sont assujettis à l'impôt des sociétés depuis 2015. Ces charges fiscales dans le chef des GRD constituent des coûts entièrement non contrôlables qui sont dès lors intégralement portés à charge de l'URD et ce, en vertu du décret dit « tarifaire »[19]. Une imputation différente de ces charges fiscale pourrait être envisagée. Ainsi, par exemple, il pourrait être cohérent que la charge fiscale relative au bonus réalisé le cas échéant par le GRD soit à charge de ce dernier plutôt qu'à charge des URD dans leur ensemble.
  En complément de ce qui précède, il en est de même pour la redevance pour utilisation du domaine public (« *redevance de voirie* »), appliquées aux GRD et *de facto* répercutée à travers les tarifs de distribution sur les consommateurs ;
- Enfin, si les tarifs couvrent tous les coûts « techniques » des GRD propres à l'utilisation des réseaux de distribution assurant la couverture de la totalité des coûts de gestion et de renouvellement des actifs, extensions, etc., ils couvrent actuellement aussi une série de coûts issus d'obligations de service public (OSP) à caractère social ou relatives, par exemple, à l'éclairage public, … La question de leur financement par une autre voie que le tarif des réseaux (et donc dans le prix de l'énergie) est également une piste possible.

Si tous ces éléments sont des éléments sérieux et pouvant faire l'objet selon le degré de précision d'une réflexion par les GRDs, par la CWaPE ou encore par le législateur via les lignes de politiques générales inscrites dans le décret tarifaire, il y a lieu de relever qu'il est particulièrement complexe voire impossible d'induire de tels changements en cours de période tarifaire. De tels éléments ne pourraient être étudiés - pour la part qui relève de ses compétences - par la CWaPE que dans le cadre des travaux d'une méthodologie tarifaire ultérieure.

La CWaPE se doit donc de noter que l'impact de ses pistes ne pourrait donc pas influer la situation actuellement rencontrée par les consommateurs, à l'exclusion de mesures éventuelles portant sur le financement des OSPs ou encore la politique de dividendes qui relève du choix des actionnaires.

[18] Un GRD est une personne morale de droit public pouvant prendre la forme d'une intercommunale.

[19] Décret du 19 juillet 2017 relatif à la méthodologie tarifaire applicable aux gestionnaires de réseaux de distribution de gaz et d'électricité.

6. CONCLUSION

Au travers de ce rapport, la CWaPE a analysé de manière circonstanciée les causes et également les principaux impacts associés au contexte actuel des prix élevés de l'électricité et du gaz, sur base des principales études disponibles.

La CWaPE a également établi un « catalogue » de pistes et mesures éventuelles permettant maitrise des prix de l'énergie.

Pour considérer l'une ou l'autre piste, il est important de considérer les éléments d'évaluation suivants :

- L'effectivité d'une mesure (atteint-elle l'objectif visant à maitriser le prix de l'énergie) ;
- L'impact de la mesure (faible/élevé), son calibrage, et son ciblage (ensemble des segments de consommateurs/uniquement certains segments particuliers) ;
- La faisabilité d'une mesure (en particulier au regard des législations et réglementations le cas échéant d'autres niveaux de pouvoir, p. ex. les règles européennes en matière de concurrence et d'aides d'Etat) ;
- Quels sont les avantages, inconvénients, et risques ou effets indirects associés à une mesure (et en particulier, l'impact ou la combinaison avec une autre mesure) ;
- Qui est compétent pour la mise en œuvre d'une mesure (niveau de pouvoir, autorités, etc.) ;
- La temporalité de la mesure, c'est-à-dire son horizon d'implémentation et des effets associés (court terme/long terme, caractère temporaire/pérenne, caractère flexible ou agile, etc.), ainsi que ses transitoires de mise en œuvre et d'arrêt ;
- Le mécanisme et niveau de financement de la mesure.

Pour le cas où il lui serait demandé son avis sur l'une ou l'autre mesure, la CWaPE sera particulièrement attentive, **d'une part, à son impact sur les marchés de l'énergie et ses différents acteurs, d'autre part, à son effectivité et impact sur la protection des consommateurs**.

La CWaPE reste à disposition du Gouvernement pour approfondir le cas échéant l'une ou l'autre piste.

* *
*

ANNEXE 1 : BIBLIOGRAPHIE

(ACER, 2021) « ACER's preliminary assessment of Europe's high energy prices and the current wholesale electricity market design – main energy price drivers, outlook and key market characteristics », ACER, 15 novembre 2021

(ACER, 2021A) « Europe's high energy prices : ACER looks at the drivers, outlook and policy considerations », note, ACER, 13 octobre 2021

(AFP, 2022) « Arenh : les demandes d'électricité pour 2022 ont largement dépassé le plafond de 100 TWh », AFP, 1er décembre 2021

(AIE, 2021) « Electricity market report - July 2021 », Agence Internationale de l'Energie, juillet 2021

(AIE, 2021B) « Gaz market report – Q4-2021, including global gas security review 2021 », Agence Internationale de l'Energie, octobre 2021

(AIE, 2021C) « World Energy Oultook 2021 », revised version, Agence Internationale de l'Energie, décembre 2021

(AIE, 2022) « Electricity market report - January 2022 », Agence Internationale de l'Energie, janvier 2022

(Allo, 2021) Allo, M., « Augmentation des prix de l'énergie : toutes les propositions des partis politiques pour en sortir, passées à la loupe », Article, RTBF, 2 octobre 2021

(Bijnens, 2021) Bijnens, G., « Les prix élevés de l'électricité pourraient coûter des emplois », BNB Blog, Banque Nationale de Belgique, 6 décembre 2021

(BRUGEL, 2022) « Observatoire des prix de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale 2017-2022 », Brugel, 21 janvier 2022

(CE, 2021) « Lutte contre la hausse des prix de l'énergie : une panoplie d'instruments d'action et de soutien », Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen, et au Comité des Régions, (incluant Factsheets, Q&A), COM(2021) 660 final, Commission Européenne, 13 octobre 2021

(CE, 2021B) « Quarterly report on European electricity markets with focus on the impact of high commodity prices and recovery demand in the electricity sector – second quarter of 2021 », Market observatory for Energy, volume 14, issue 2, DG Energy, Commission Européenne, 2021

(CE, 2021C) « Quarterly report on European gas markets with focus on the impact of the global LNG market on EU gas prices – second quarter of 2021 », Market observatory for Energy, volume 14, issue 2, DG Energy, Commission Européenne, 2021

(CRE, 2021) « Gel des tarifs réglementés de vente de gaz : dispositif d'acompte sur les compensations de charges pour les fournisseurs de gaz éligibles », Actualité, CRE Commission de Régulation de l'Energie, 23 décembre 2021

(CREG, 2006) « Etude relative aux différentes composantes du prix du gaz naturel en Belgique et aux possibilités de baisse », étude, (F)060518-CDC-512, CREG, 18 mai 2006

(CREG, 2012) « Etude concernant le niveau et l'évolution des prix de l'énergie », étude, (F)120131-CDC-1134, CREG, 31 janvier 2012

(CREG, 2020) « Composition des portefeuilles de produits par fournisseur et potentiel d'économies pour les particuliers sur le marché belge de l'électricité et du gaz naturel », étude, (F)2165, CREG, 17 décembre 2020

(CREG, 2021) « Etude relative à la hausse des prix de l'électricité et du gaz en Belgique », Etude, (F)2289, CREG, 24 septembre 2021

(CREG, 2021B) « Etude relative aux composantes des prix de l'électricité et du gaz naturel », étude, (F)2223, CREG, 22 avril 2021

(CREG, 2021C) « Monitoring annuel des prix du marché de l'électricité et du gaz naturel pour les ménages et les petits professionnels – 2021 », Etude, (F)2296, CREG, 2 décembre 2021

(CWaPE, 2021) « Analyse des prix de l'électricité et du gaz naturel en Wallonie (clients professionnels) sur la période janvier 2009 à décembre 2020 », Rapport, CD-21e27-CWaPE-0085, CWaPE, 27 mai 2021

(CWaPE, 2021B) « Analyse des prix de l'électricité et du gaz naturel en Wallonie (clients résidentiels) sur la période janvier 2007 à juin 2021 », Rapport, CD-21i02-CWaPE-0088, CWaPE, 2 septembre 2021

(Dobbelaer, 2015) Dobbelaer, L., « Évaluation de la baisse de la TVA sur l'électricité à usage domestique », publication, OP20150723, BFP Bureau Fédéral du Plan, 30 juin 2015

(Durakovic, 2022) Durakovic, A., « Belgian Offshore Wind Farms Underperform as Lower Wind Speeds Hit », Offshorewind.biz, 6 janvier 2022

(ELEXYS, 2022) « Market Update - 01.12.2021 », Elexys, 1er janvier 2022

(ELEXYS, 2022B) « Market Update: This was 2021…», Elexys, 2 janvier 2022

(ELIA, 2022) « Mix électrique 2021 en Belgique : exportations records grâce à une légère augmentation de la production renouvelable et un parc nucléaire stable », communiqué de presse, ELIA, 7 janvier 2022

(ENGIE, 2021) « Ebook Energy Market News 2021 », ENGIE, 20 décembre 2021

(EPEXSPOT, 2021) « Factsheet: Fundamentals of the European Electricity Market », factsheet, EPEX SPOT SE, 25 octobre 2021

(FORBEG, 2021) « A European comparison of electricity and natural gas prices for residential, small professional and large industrial consumers », étude, F20210517, réalisée par PWC à la demande conjointe des quatre régulateurs de l'énergie CREG, CWaPE, VREG et Brugel, FORBEG, 17 mai 2021

(FRB, 2021) « Renforcer le tarif social énergie – Recommandations de la Plateforme de lutte contre la Précarité énergétique, gérée par la Fondation Roi Baudouin », Fondation Roi Baudouin, septembre 2021

(Fulwood, 2021) Fulwood, M., Sharples, J., « Why are gas prices so high? », Oxford Energy Comment, The Oxford institute for energy studies, septembre 2021

(Hansen, 2019) Hansen, J.-P., Percebois, J., Janssens, A., « Energie – Economie et politiques », 3e édition, de Boeck Supérieur, mai 2019

(Hindriks, 2021) Hindriks, J., Serse, V., « The Incidence of VAT Reforms in Electricity Markets: Evidence from Belgium », International Journal of Industrial Organization, UCLouvain, décembre 2021

(IDD, 2022) « Une mise en perspective des tarifs sociaux », IDD Institut pour un Développement Durable, 16 janvier 2022

(IDD, 2022B) « Indicateurs énergétiques 2006-021 », IDD Institut pour un Développement Durable, 12 janvier 2022

(Kuhanathan, 2021) Kuhanathan, A., « Energy prices in Europe: (a costly) winter is coming », Euler Hermes / Allianz Research, 11 October 2021

(Nouicer, 2021) Nouicer, A., Piebalds, A., « Some reflections on current gas market price trends », topic of the month, EUI European University Institute, FSR Florence School of Regulation, 9 décembre 2021

(Opéra Energie, 2022) « Note d'analyse des prix du gaz. Une fin d'année folle pour les cours du gaz… vers une accalmie pour 2022 ? », Opéra Energie, janvier 2022

(Ozili, 2021) Ozili, P. K., « Global energy crisis : impact on the global economy », University of Essex, décembre 2021

(Percebois, 2022) Percebois, J., Solier, B., « Electricité : Qui va payer le « bouclier tarifaire » ? Et après », tribune d'actualité, Connaissance des Energies, 18 janvier 2022

(Potoschnig, 2022) Pototschnig, A., Glachant, J.-M., Meeus, L., Ortigosa, P. R., « Recent energy price dynamics and market enhancements for the future energy transition », Policy Brief, issue 2022/05, EUI European University Institute, FSR Florence School of Regulation, RSCAS Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 12 janvier 2022

(Rudinger, 2021) Rüdinger, A., « Hausse des prix des énergies en Europe. Quelles évolutions ? Quelles explications ? Et quelles conséquences pour les consommateurs et les politiques de transition écologique ? », note, IDDRI Institut du développement durable et des relations internationales, octobre 2021

(Tesio, 2022) Tesio, E., Conti, I., Cervigni, G., « High gas prices in Europe: a matter for policy intervention ? », Policy brief, issue 2022/6, EUI European University Institute, FSR Florence School of Regulation, RSCAS Robert Schuman Centre for Advanced Studies, DFC-Economics, janvier 2022

(Zinglersen, 2021) Zinglersen, C., « ACER Director's presentation on Europe's energy prices to Finance Ministers at the 4th October Eurogroup meeting », présentation, ACER, 4 octobre 2021

* *
*