

Date du document : 29/03/2022

PROPOSITION

CD-22c29-CWaPE-0895

POSSIBILITÉS DE MISE EN ŒUVRE D'UN SERVICE UNIVERSEL EN MATIÈRE D'ÉNERGIE

Rendue en application de l'article 43 bis, § 1^{er}, alinéa 2 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et de l'article 36 bis du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz

Table des matières

1.	OBJET	3
2.	QU'EST-CE QU'UN « SERVICE UNIVERSEL » EN MATIÈRE D'ÉLECTRICITÉ ET DE GAZ ?	3
2.1.	<i>Notion de service universel</i>	3
2.2.	<i>De l'importance de poursuivre la promotion d'un rôle actif pour le consommateur wallon</i>	6
3.	UN SERVICE UNIVERSEL PROPOSÉ PAR LE GRD	6
3.1.	<i>Généralités</i>	6
3.2.	<i>Rappel de la situation actuelle en matière de fourniture aux clients protégés et de « fourniture x ».</i> 7	
3.3.	<i>Vers une pérennisation de la protection régionale conjoncturelle ?</i>	8
3.4.	<i>Mise en place d'un mécanisme de basculement du client en défaut de paiement vers le GRD</i>	9
3.5.	<i>Possibilité pour tout client d'être fourni par le GRD à un prix moyen déterminé mensuellement par la CWaPE</i>	10
3.6.	<i>Opportunités et inconvénients d'une fourniture confiée au GRD</i>	12
3.6.1.	<i>Confier au GRD un rôle de facilitateur lorsqu'il réalise une activité de fournisseur ?</i>	12
3.6.2.	<i>Coût de la fourniture réalisée par le GRD et impact d'une augmentation de cette activité</i>	13
4.	ACHAT GROUPÉ D'ÉNERGIE ORGANISÉ PAR LES POUVOIRS PUBLICS WALLONS	15
5.	MISE À DISPOSITION DE KILOWATTHEURES GRATUITS POUR TOUS LES CONSOMMATEURS	16
5.1.	<i>Objectifs annoncés par le Gouvernement flamand dans son décret</i>	16
5.2.	<i>Principe d'application</i>	16
5.3.	<i>Principaux problèmes rencontrés</i>	17
5.3.1.	<i>Difficultés opérationnelles</i>	17
5.3.2.	<i>Difficultés liées à l'interprétation des textes légaux</i>	18
5.3.3.	<i>Méconnaissance de la mesure</i>	18
5.4.	<i>Efficacité de la mesure</i>	18
5.5.	<i>Efficience de la mesure, rapport coût bénéfice</i>	18
5.6.	<i>Conclusions tirées par le VREG dans son étude d'évaluation et pistes de solutions</i>	19
5.7.	<i>Critiques émises sur la mesure et biais constatés</i>	19
5.8.	<i>Conclusion concernant la mesure flamande de kWh gratuits</i>	20
6.	TARIFS DE DISTRIBUTION	20
7.	CONCLUSIONS	22
8.	BIBLIOGRAPHIE	23

1. OBJET

Par courrier du 21 octobre 2021, le Ministre du Climat, de l'Énergie et de la Mobilité a sollicité la CWaPE aux fins qu'elle lui remette un rapport circonstancié sur l'évolution des prix de l'électricité et du gaz pour les différents segments de consommation. Ce rapport circonstancié a été adopté par la CWaPE et remis au Ministre le 24 janvier 2022 (rapport CD-22a24-CWaPE-0092).

En complément de ce rapport, le Ministre a souhaité recevoir de la CWaPE, pour le 31 mars 2022, ses propositions « sur les possibilités de mise en œuvre d'un service universel en matière d'énergie, et particulièrement les aspects suivants :

- les modalités de ce service énergétique de base ;
- les bénéficiaires de cette disposition ;
- le ou les acteurs chargés de la mise en œuvre de ce service (fournisseur commercial, gestionnaire de réseau, fournisseur public, administration, etc.) ;
- les pistes de financement de ce dispositif. »

Le présent avis aborde tout d'abord la notion de « service universel » et énumère ses différentes acceptions possibles. Il examine ensuite quatre pistes qui traduiraient la mise en place d'un service universel :

- une extension de l'activité de fourniture exercée par le gestionnaire de réseau de distribution ;
- des achats groupés organisés sur base régionale ;
- la fourniture de kilowattheures gratuits ;
- une tranche capacitaire gratuite dans le cadre des tarifs de distribution.

2. QU'EST-CE QU'UN « SERVICE UNIVERSEL » EN MATIÈRE D'ÉLECTRICITÉ ET DE GAZ ?

2.1. Notion de service universel

Le CRISP définit le « service universel » comme étant un « ensemble de services accessibles à tous, à un prix abordable et pour une qualité donnée, indépendamment de la localisation géographique de l'utilisateur. »¹. La notion de service universel est apparue en Europe au début des années 1990, dans le contexte de la libéralisation progressive d'une série de services publics. Le CRISP rappelle que :

« dans le domaine des communications, de l'énergie et des services postaux, essentiellement, l'obligation de service universel permet le maintien pour tous les utilisateurs de l'accessibilité et de la qualité des services lors du passage d'une situation de prestation de services sous monopole à celle de marchés ouverts à la concurrence.

La notion de service universel est, par nature, plus restrictive et individualisée que la notion de service public puisqu'elle n'intègre pas le principe d'égalité entre les utilisateurs. Dans le cadre d'un service public, tous les utilisateurs ont accès au même service, au même prix. Le service universel garantit quant à lui simplement que tous les utilisateurs ont au moins accès à un service de base, jugé indispensable. De ce fait, la notion de service universel peut à la fois servir de justification à la libéralisation (puisque'elle offre la possibilité d'ouvrir aux marchés des services jusque-là considérés comme publics par nature) ou, au contraire, comme un frein (puisque'elle soustrait à ces mêmes marchés une partie, parfois substantielle, des services concernés). »²

¹ <https://www.vocabulairepolitique.be/service-universel/>

² idem

Un service universel garantit donc l'accès à un « *service de base* ».

En matière postale, la directive 97/67/CE, dite directive postale cadre, adoptée le 15 décembre 1997, a posé le principe d'un service universel postal défini selon des règles communes : garantie de prestations minimales, contraintes sur les modalités d'organisation du prestataire de service universel, fixation d'objectifs de qualité de service.

Dans ce secteur, la notion de service universel recouvre tant les services nationaux que transfrontaliers et comprend la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux et de colis postaux jusqu'à un certain poids ainsi que les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée. C'est BPOST qui a été initialement désignée par la loi comme prestataire du service universel. Cela signifie que BPOST a l'obligation de garantir le service postal universel sur tout le territoire à une qualité déterminée et moyennant un prix abordable. D'autres entreprises peuvent également proposer les services postaux universels moyennant une licence octroyée par l'IBPT.

Quelle serait la traduction d'une telle notion dans le secteur de l'énergie ?

Selon l'article 27 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 (ci-après « directive électricité ») :

« 1. Les États membres veillent à ce que tous les clients résidentiels et, lorsqu'ils le jugent approprié, les petites entreprises bénéficient d'un service universel, à savoir le droit d'être approvisionnés, sur leur territoire, en électricité d'une qualité définie, et ce à des prix compétitifs, aisément et clairement comparables, transparents et non discriminatoires. Pour assurer la fourniture d'un service universel, les États membres peuvent désigner un fournisseur de dernier recours. Les États membres imposent aux gestionnaires de réseau de distribution l'obligation de raccorder les clients à leur réseau aux conditions et tarifs fixés conformément à la procédure définie à l'article 59, paragraphe 7. La présente directive n'empêche pas les États membres de renforcer la position sur le marché des clients résidentiels ainsi que des clients non résidentiels petits et moyens en promouvant les possibilités d'agrégation volontaire en vue de la représentation de cette catégorie de clients. »

Selon le considérant 27 de cette directive :

« Il convient que les États membres puissent désigner un fournisseur de dernier recours. Ce fournisseur pourrait être le département des ventes d'une entreprise verticalement intégrée qui assure également des fonctions de distribution, à condition que celui-ci respecte les conditions en matière de dissociation établies par la présente directive. »

En Région de Bruxelles-Capitale, un avant-projet d'ordonnance a pour objet la création d'un « service universel » dans les marchés de l'électricité et du gaz. Le texte en préparation prévoit que les ménages qui ne parviennent plus à payer leurs factures puissent s'adresser à un fournisseur de dernier recours. Ce fournisseur ne serait plus un fournisseur d'énergie commercial mais le GRD bruxellois, à savoir Sibelga, « *qui fournirait alors de l'énergie au tarif social, le temps que le client se remette à flot.* »³ L'avant-projet d'ordonnance envisage cette fourniture pour une durée de 12 mois renouvelable.⁴ Il convient de noter que cette initiative s'inscrit dans le contexte très particulier d'un marché bruxellois de l'énergie devenu très peu concurrentiel, qui place certains consommateurs dans de grandes difficultés pour retrouver un fournisseur lorsqu'ils ont un solde débiteur chez les quelques fournisseurs encore actifs sur ce marché. Les dispositions en projet prévoient ce qui suit :

³ Information RTBF 7 février 2022 <https://www.rtb.be/article/bientot-un-service-universel-pour-le-gaz-et-lelectricite-a-bruxelles-10929751>

⁴ <https://www.test-achats.be/maison-energie/gaz-electricite-mazout-pellets/news/reforme-marche-bruxellois-energie-plus-de-concurrence>

« Dans l'hypothèse où l'alimentation fait défaut ou dans l'hypothèse où le ménage a des dettes auprès d'au moins deux fournisseurs, le C.P.A.S. peut, après enquête sociale, imposer au fournisseur de dernier ressort une fourniture garantie à charge du ménage pour une durée déterminée de douze mois. »

Une telle pénurie de fournisseurs actifs n'est actuellement pas observée sur le marché wallon de l'électricité et du gaz, mais cette idée de service universel y trouve néanmoins un écho.

Tout d'abord, la déclaration de politique régionale portant sur la législature 2019-2024, dans son chapitre relatif à l'accès à l'énergie, indique d'une part que l'énergie est *« un bien vital et un droit fondamental dont l'accès doit être garanti à tous »* et d'autre part que *« la possibilité d'instaurer une fourniture de base en gaz et en électricité pour les consommateurs sera analysée. »*

Tel qu'exprimé, cet objectif autorise de nombreuses acceptions ou déclinaisons possibles de cette notion, comme:

- Un produit de référence de base devant impérativement être offert par tous les fournisseurs parmi toutes leurs offres.
- Un produit de base proposé par un fournisseur public (GRD, fournisseur à actionariat majoritairement public ou au sein duquel les pouvoirs publics disposent d'un pouvoir de contrôle, ...).
- Un achat groupé organisé par les pouvoirs publics en vue d'offrir un tel service de base.
- Un tarif de distribution de base (capacité gratuite...).
- La fourniture de kilowattheures gratuits, à l'instar de l'expérience qui a eu cours en Flandre.

Dans le cadre des discussions qui se sont tenues au Parlement wallon, notamment dans le cadre des auditions sur la précarité énergétique intervenues en 2020, des propositions plus concrètes allant dans le sens d'une fourniture de base ont également été formulées.

L'administrateur délégué d'ORES, Monsieur Fernand Grifnée, a ainsi préconisé un rôle de fournisseur élargi pour le gestionnaire de réseau de distribution. Rappelons que les GRD sont déjà aujourd'hui *« fournisseurs sociaux »*, en ce qu'ils fournissent les clients protégés régionaux au tarif social. Cette fourniture représente aujourd'hui près de 32.000 clients en gaz (4,6 % des clients) et plus de 55.000 clients en électricité (3,3 % des clients). Ce service universel, que proposerait le GRD ne serait pas, selon ORES, assuré au prix le plus bas du marché, mais il serait garanti *« juste, équitable et contrôlé »*.⁵ Il s'agirait d'un service *« à côté du marché »* et non pas *« à la place du marché »* qui serait destiné aux clients qui ne se préoccupent pas du tout du choix de leur fourniture d'énergie et qui restent donc à cet égard très passifs. Il ressort de la proposition entendue que l'objectif serait de limiter cette fourniture à une service de base sans aucun autre service annexe en lien ou non avec l'énergie (entretiens de chaudière, photovoltaïque...).

Lors des échanges liés à ces auditions, le Député Olivier Biérin, a quant à lui décrit ce service universel comme suit :

« L'idée serait qu'une entreprise publique joue le rôle de fournisseur pour les personnes précarisées, mais également pour tout citoyen qui le souhaite. Il s'agirait d'offrir un service de base, à un bas prix et qui s'adapterait automatiquement à l'évolution du marché, sans que l'utilisateur doive s'en soucier. Cela permettrait à la fois de répondre à la problématique des offres très difficiles à comparer et qui changent régulièrement, ce qui conduit beaucoup de consommateurs à payer des tarifs trop élevés. Cela pourrait aussi contribuer à mettre en place un accompagnement social automatique et efficace. »

⁵ Parl. Wal. CRIC n°140, 18 juin 2020, page 25.

Il ressort de ce qui précède que l'idée d'un service universel en matière d'énergie consisterait en tout cas à garantir un droit à un approvisionnement de qualité, à un prix raisonnable, pour assurer en tout temps aux consommateurs un accès suffisant à l'énergie, condition nécessaire pour mener une vie digne.

2.2. De l'importance de poursuivre la promotion d'un rôle actif pour le consommateur wallon

La CWaPE comprend les motivations derrière l'idée de la mise en place d'un service universel. Il convient toutefois de veiller à ce que sa concrétisation n'entre pas en contradiction avec la vision « consomm'acteur » du Clean Energy Package et la dynamique du marché libéralisé. Cette vision consiste à encourager les consommateurs à être acteurs du marché de l'énergie. Cette participation active permet de garantir la mise en place de solutions énergétiques personnalisées pour le client afin de faciliter l'atteinte d'objectifs d'économie d'énergie, de confort optimal et de maîtrise de sa facture.

Une voie intéressante pour permettre à un consommateur de réduire au maximum la hauteur de sa facture d'énergie est donc celle qui contribue à le rendre acteur sur le marché de l'énergie. Être acteur suppose d'évaluer en permanence sa manière de consommer, d'activer les aides auxquelles on a droit, et de rechercher les meilleurs contrats de fourniture d'électricité et de gaz en procédant à des comparaisons. Rendre le consommateur acteur implique pour les pouvoirs publics de fournir aux consommateurs une information de qualité et des outils afin de leur permettre d'opérer les meilleurs choix de contrats de fourniture possibles (campagnes de communication, comparateurs tarifaires...). Rendre les consommateurs acteurs consiste aussi à les aider à mieux maîtriser leurs consommations grâce à des conseils avisés (audits énergétiques, accompagnement par les tuteurs énergie...). Subsidièrement, lorsque le consommateur n'est plus en mesure de supporter les charges liées à sa consommation d'électricité ou de gaz, les mesures d'aide qui existent, dont notamment la protection régionale conjoncturelle, doivent être mieux portées à la connaissance des publics concernés voire être automatisés pour lutter contre le phénomène du non-recours aux droits. La CWaPE entend continuer à jouer un rôle en matière de communication en la matière, avec les moyens dont elle dispose, mais il importe aussi de renforcer cette communication avec des outils et des budgets régionaux afin de consolider le dynamisme des consommateurs sur le marché de l'énergie et de lutter contre ce phénomène du non-recours aux droits.

Ceci étant, au-delà de cet objectif destiné à rendre les consommateurs acteurs sur le marché de l'énergie, il reste qu'un certain nombre de citoyens éprouvent des difficultés ou sont confrontés à de réelles résistances quant à cette perspective d'être actifs sur le marché en procédant régulièrement à des comparaisons d'offres. Dans ce contexte, l'idée d'une fourniture de base ou d'un service universel serait donc très opportune et pourrait donc être promue de façon subsidiaire pour ces catégories de clients.

3. UN SERVICE UNIVERSEL PROPOSÉ PAR LE GRD

3.1. Généralités

L'idée entendue, notamment au sein du Parlement wallon, serait donc de permettre au GRD d'offrir un service de fourniture de base qui serait rémunéré au départ d'un prix régulé. Cette fourniture interviendrait donc en dehors du marché.

Avant de se prononcer sur l'opportunité d'une telle option, il conviendrait sans doute, pour la rendre réaliste, praticable et à l'abri de critiques liées aux exigences d'*unbundling* et de marché libéralisé (voir

infra), de limiter cette possibilité à un nombre déterminé ou à tout le moins déterminable de clients. Il paraîtrait en effet d'emblée difficilement envisageable de permettre aux GRD d'accueillir potentiellement tous les clients wallons qui en feraient la demande. La fourniture d'électricité ou de gaz à des prix régulés par les GRD doit en effet demeurer une exception poursuivant un objectif admissible au regard du droit européen.

Ce nombre déterminé ou à tout le moins déterminable de clients pourrait correspondre premièrement à tous les clients protégés devant ou pouvant être fournis par les GRD, lesquels incluraient ceux bénéficiant de la protection régionale conjoncturelle qui pourrait être fixée de façon pérenne (application dans ce cas du tarif social), deuxièmement à tous les clients qui se retrouvent dans l'impossibilité de retrouver un fournisseur via un fournisseur de dernier recours à l'instar du mécanisme en projet en Région de Bruxelles-Capitale et troisièmement à tous les clients en défaut de paiement qui basculeraient chez les GRD comme cela se passe en Flandre.

3.2. Rappel de la situation actuelle en matière de fourniture aux clients protégés et de « fourniture x »

Rappelons que les clients protégés exclusivement régionaux déjà fournis aujourd'hui par les gestionnaires de réseau sont ceux qui bénéficient :

- d'une décision de guidance éducative de nature financière prise par un CPAS ;
- d'une médiation de dettes auprès d'un CPAS ou d'un centre de médiation de dettes agréé ;
- d'un règlement collectif de dettes.

Sont également protégés régionaux, les clients qui peuvent bénéficier de la « protection régionale conjoncturelle »⁶ à savoir ceux qui sont en défaut de paiement de leurs factures d'énergie et qui, eux-mêmes ou un membre de leur ménage, rencontrent également l'un des critères suivants :

- personne ayant été au chômage temporaire pour force majeure consécutive à la crise du coronavirus ou pour raisons économiques pour une durée de minimum 14 jours ;
- personne bénéficiant d'une indemnité de chômage complet ;
- indépendant bénéficiant du droit passerelle COVID-19 ;
- bénéficiaire d'une intervention majorée (BIM) ;
- personne sinistrée à la suite des inondations de juillet 2021 ;
- client reconnu par un CPAS ou un service social, comme étant en difficulté pour faire face à ses factures d'énergie.

La protection régionale conjoncturelle a été prolongée jusqu'au 31 août 2022.

Les clients protégés fédéraux peuvent également être fournis par le gestionnaire de réseau de distribution.

À côté de la fourniture aux clients protégés, le GRD fournit également les clients qui se retrouvent temporairement sans contrat de fourniture. Il s'agit de la fourniture X facturée à un tarif correspondant à peu près au prix moyen observé sur le marché et qui est calculé trimestriellement pour chaque GRD par le régulateur fédéral de l'énergie - la CREG - conformément à une réglementation fédérale. La fourniture X concerne la perte de statut de client protégé et la résiliation de contrat pendant la période hivernale...

⁶ Arrêté du Gouvernement wallon du 24 septembre 2020 établissant une catégorie de client protégé conjoncturel en électricité et en gaz dans le cadre de la crise COVID-19.

Fin 2020, 698 084 clients résidentiels étaient alimentés en gaz en Wallonie, 95,4 % de ceux-ci étaient alimentés par des fournisseurs commerciaux et 4,6 % étaient alimentés par des GRD. Parmi les 31 887 clients alimentés par leur GRD en gaz fin 2020, 79,5 % sont alimentés par le GRD en tant que fournisseur social et 20,5 % sont alimentés par le GRD en tant que fournisseur X.

Fin 2020, la Wallonie dénombrait un total de 1 663 584 clients résidentiels alimentés en électricité. Parmi ceux-ci, 96,7 % étaient alimentés par des fournisseurs commerciaux et 3,3 % par des GRD. Parmi les 55 420 clients alimentés par leur GRD en électricité fin 2020, 82,2 % sont alimentés par le GRD en tant que fournisseur social et 17,8 % sont alimentés par le GRD en tant que fournisseur X.

3.3. Vers une pérennisation de la protection régionale conjoncturelle ?

La protection régionale conjoncturelle (dite « PRC ») décrite *supra* a été mise en place dans le contexte des conséquences sociales liées à la crise covid et a été prolongée temporairement, jusqu'au 31 août 2022, dans le cadre de l'augmentation des prix que nous observons actuellement et des effets persistants de la crise sanitaire.

L'octroi du statut de client protégé conjoncturel permet au client concerné de pouvoir notamment bénéficier d'une fourniture en électricité et/ou en gaz au tarif social. Le statut de client protégé conjoncturel est octroyé pour une durée d'un an. Durant cette période, le contrat avec le fournisseur commercial est suspendu et les clients protégés conjoncturels sont alimentés au tarif social par leur gestionnaire de réseau. En contrepartie, leur fournisseur leur demandera d'apurer leurs dettes via un plan de paiement. Après un an, la suspension du contrat prend fin et les clients seront à nouveau alimentés par leur fournisseur contractuel.

Le principe de la protection régionale conjoncturelle est apparu dans le cadre de l'étude d'évaluation de la CWaPE menée en 2010 et 2011 avec l'ensemble des acteurs du marché (études CD11j13 et CD11K25). L'octroi de la PRC faisait partie des différentes propositions émises dans le cadre de cette étude « *qui pourraient sous-tendre la future procédure de défaut de paiement, et être intégrées dans le futur décret aux fins de rencontrer les objectifs demandés de garantie d'accès à l'énergie, de lutte contre l'endettement de maîtrise de la consommation, sans affecter les équilibres recherchés en matière socio-économique* ». Soulignons que dans le cadre de cette étude, la CWaPE avait constaté que le principe de la mise en place d'une protection régionale conjoncturelle rencontrait l'adhésion de tous les acteurs du marché ainsi que de la Fédération des CPAS et des associations sociales et de consommateurs.

Sur la base d'une première estimation de la CWaPE reprise dans son avis CD-20g23-CWaPE-1864⁷, et sans tenir compte des clients qui feraient appel aux CPAS, près de 680.000 clients en électricité et 231.000 clients en gaz pourraient potentiellement répondre aux critères permettant de bénéficier de la mesure. La CWaPE estime toutefois qu'une partie de ces clients est déjà protégée via les dispositions régionales et fédérales actuelles, et que parmi ceux qui ne seraient pas encore protégés, un pourcentage limité tombera en défaut de paiement et fera appel à la mesure. Ainsi, sans tenir compte des clients qui obtiendraient le statut via les CPAS, la CWaPE estime que la mesure devrait toucher 26.675 clients en électricité et 12.871 clients en gaz.

Cette estimation est du même ordre de grandeur que celle qu'avait faite la CWaPE lors de son étude sur la PRC en 2010-2011. De l'avis des différents acteurs à l'époque, l'ampleur d'une telle protection pour autant qu'elle soit limitée à 30.000 bénéficiaires en électricité, dont une partie de ceux-ci est

⁷ Avis CD-20g23-CWaPE-1864 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon établissant un statut de client protégé conjoncturel en électricité et en gaz dans le cadre de la crise COVID-19.

également client en gaz, ne serait pas de nature à déstabiliser le fonctionnement du secteur et à impacter les acteurs de manière trop importante.

La CWaPE est d'avis que cette protection régionale conjoncturelle pourrait être mise en place de façon pérenne, considérant que les autres catégories de clients protégés ne suffisent pas à toucher tous les publics qui ont besoin d'être protégés temporairement. Une pérennisation de cette protection permettrait de concrétiser pour partie l'objectif poursuivi par le service universel. Cette pérennisation, pour être soutenable, devrait toutefois être liée à la fixation d'une enveloppe budgétaire à déterminer et à un monitoring. Il convient également de tenir compte des deux recours introduits à l'encontre de la PRC et d'en tirer les enseignements utiles. En réponse à une demande adressée par le Ministre du Climat, de l'Énergie et de la Mobilité, la CWaPE procède actuellement à une évaluation de la protection régionale conjoncturelle qui sera prochainement disponible.

3.4. Mise en place d'un mécanisme de basculement du client en défaut de paiement vers le GRD

À l'instar de ce qui se passe en Région flamande, les clients en défaut de paiement auprès de leur fournisseur commercial pourraient être transférés temporairement vers leur GRD de manière d'une part à limiter le risque du fournisseur commercial relativement aux impayés et d'autre part à permettre au client de continuer à être alimenté par le GRD. Il est à préciser qu'une analyse des modalités de mise en œuvre d'une telle éventualité au regard du « décret juge de paix » devrait être réalisée.

Le transfert vers le GRD des clients protégés en défaut de paiement auprès de leur fournisseur commercial est déjà prévu légalement aux articles 31 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité et article 34 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché du gaz. Ces clients protégés sont alimentés au tarif social par leur GRD.

En cas de transfert des clients non protégés en défaut de paiement auprès de leur fournisseur commercial, dès lors que les prix sont une compétence fédérale, les clients transférés chez le GRD seront alimentés au tarif « fournisseur X » tel que défini sur base de l'arrêté ministériel du 1^{er} juin 2004 fixant les prix maximaux pour la fourniture d'électricité par les gestionnaires des réseaux de distribution aux clients finals dont le contrat de fourniture a été résilié par leur fournisseur et qui ne peuvent pas être considérés comme des clients protégés résidentiels.

Les prix maximaux sont fixés trimestriellement par la CREG comme suit : Prix de l'énergie + tarif du réseau de transport + tarif du réseau de distribution + Marge. Le « prix de l'énergie » correspond au prix auquel le GRD achète son énergie par une procédure d'appel d'offre suivant la législation des marchés publics. Une marge est ajoutée à la somme des trois premiers termes dans le cas où cette somme est inférieure à la moyenne des prix les plus récents annoncés par les fournisseurs pour une catégorie semblable de clients. Dans le cas contraire, cette marge est nulle.

Globalement et sur le moyen terme, il est observé qu'il y a très peu de différence entre le prix moyen de marché pour les clients alimentés par des fournisseurs commerciaux et les prix maximaux (tarif fournisseur X) appliqués par le GRD.

Une fois le client alimenté par son GRD, deux cas de figure peuvent se présenter :

- Le client paie régulièrement ses fournitures à son GRD sans creuser son endettement. Après une période à déterminer, il paraîtrait justifié que le client transféré retourne sur le marché des fournisseurs commerciaux de manière à ne pas rester indéfiniment alimenté par le GRD

dont ce n'est pas la vocation première. Comme cela a déjà été constaté en Région flamande, la principale difficulté est de « convaincre » le client de souscrire un nouveau contrat avec un fournisseur commercial alors que l'intérêt pour le client de quitter le GRD est assez limité (pas de garantie d'avoir un meilleur prix, incompréhension du système...). Des pistes pourraient être testées telles une communication ciblée vers le client (accompagnée d'une simulation de prix spécifique), un tarif progressivement dissuasif appliqué par le GRD, d'autres mesures d'accompagnement... Ce retour sur le marché se révèle problématique sur le marché flamand.

- Le client, déjà en défaut de paiement auprès de son fournisseur commercial, éprouve également de réelles difficultés de paiement envers son GRD d'autant que le simple transfert vers son GRD ne le soulage en rien en ce qui concerne la hauteur de sa facture (prix globalement identique voire supérieur si le client disposait d'un produit bon marché auprès d'un fournisseur commercial). Dans ce cas, le client entrerait avec son GRD dans un processus de défaut de paiement (rappel, mise en demeure et déclaration en défaut de paiement). Une fois en situation de défaut de paiement, le client se verra appliquer la procédure d'activation de la fonction de prépaiement ou la coupure après décision du juge de paix en cas de refus. Toutefois ce ne serait qu'une fois la dette vis-à-vis du GRD totalement apurée que le client serait invité à conclure un nouveau contrat avec un fournisseur commercial. Le retour sur le marché commercial se présente comme étant tout aussi délicat pour ces clients.

3.5. Possibilité pour tout client d'être fourni par le GRD à un prix moyen déterminé mensuellement par la CWaPE

Outre la fourniture aux clients protégés et, éventuellement, à ceux qui sont en défaut de paiement, le GRD pourrait-il aussi fournir, contre un prix régulé⁸, tout client qui en ferait la demande et qui souhaiterait sortir du marché ? Cette idée, qui a été quelque fois évoquée, permettrait aux clients qui n'ont pas l'envie ou le temps de procéder à des comparaisons de prix, d'être fourni à un prix moyen et sans services annexes non désirés, par le GRD. Il convient de vérifier si les règles d'*unbundling* prévues dans les directives électricité et gaz, permettraient une telle extension du rôle du gestionnaire de réseau de distribution. Un renforcement de l'activité de fourniture aux côtés de l'activité de distribution, pourrait faire du GRD une entreprise verticalement intégrée à laquelle s'applique les règles très strictes de dissociation prévues à l'article 35 de la directive électricité. Une telle fourniture indifférenciée au profit de clients qui en feraient simplement le choix sans devoir répondre à des critères préétablis, s'éloignerait nettement du concept de fourniture de dernier recours instituée par les directives gaz et électricité.

Par ailleurs, selon l'article 5.2. et 5.3. de la directive électricité :

« 2. Les États membres assurent la protection des clients résidentiels vulnérables et en situation de précarité énergétique en vertu des articles 28 et 29 grâce à une politique sociale ou par d'autres moyens que des interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité.

3. Par dérogation aux paragraphes 1 et 2, les États membres peuvent recourir à des interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels vulnérables ou en situation de précarité énergétique. Ces interventions publiques sont soumises aux conditions énoncées aux paragraphes 4 et 5. [...] »

L'article 28 de la directive dispose quant à lui :

« 1. Les États membres prennent les mesures appropriées pour protéger les clients et veillent en particulier à garantir une protection adéquate aux clients vulnérables. Dans ce contexte, chaque État

⁸ Si ce prix est libre et donc non régulé, nous ne voyons pas quelle serait la plus-value d'une telle fourniture par les GRD par rapport à l'offre des fournisseurs commerciaux.

membre définit le concept de clients vulnérables, en faisant éventuellement référence à la précarité énergétique et, notamment, à l'interdiction de l'interruption de la connexion à l'électricité de ces clients lorsqu'ils traversent des difficultés. La notion de « clients vulnérables » peut comprendre des niveaux de revenus, la part des dépenses d'énergie dans le revenu disponible, l'efficacité énergétique des logements, la forte dépendance à l'égard d'équipements électriques pour des raisons de santé, l'âge ou d'autres critères. Les États membres veillent à ce que les droits et obligations relatifs aux clients vulnérables soient respectés. En particulier, ils prennent des mesures pour protéger les clients dans les régions reculées. Ils garantissent un niveau de protection élevé des consommateurs, notamment en ce qui concerne la transparence des conditions contractuelles, les informations générales et les mécanismes de règlement des litiges.

2. Les États membres prennent des mesures appropriées, telles que la fourniture de prestations au moyen de leurs systèmes de sécurité sociale pour assurer aux clients vulnérables l'approvisionnement nécessaire, ou l'octroi d'aides à l'amélioration de l'efficacité énergétique, afin de lutter contre la précarité énergétique là où elle se présente en application de l'article 3, paragraphe 3, point d), du règlement (UE) 2018/1999, y compris dans le contexte plus large de la pauvreté. De telles mesures ne font pas obstacle à l'ouverture effective du marché, prévue à l'article 4, ni au bon fonctionnement du marché, et sont notifiées à la Commission, le cas échéant, conformément à l'article 9, paragraphe 4. Ces notifications peuvent également inclure les mesures prises dans le cadre du système général de sécurité sociale. »

La directive électricité évoque donc une intervention possible dans les prix et donc une régulation de la fourniture lorsqu'elle bénéficie aux clients vulnérables. Ces dispositions ne permettent donc pas de venir à l'appui d'une fourniture à un prix régulé assurée par le GRD pour un nombre indéterminé de clients. Comme indiqué précédemment, nous pensons par ailleurs que les GRD pourraient difficilement, sans de lourdes adaptations et investissements, faire face à un afflux trop important de nouveaux clients.

En vue d'assurer la protection des clients vulnérables ou en situation de précarité énergétique, la directive 2019/944 en effet autorise les Etats membres à recourir à des interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité sous réserve du respect des cinq conditions cumulatives énumérées à l'article 5(4), à savoir :

- poursuivre un objectif d'intérêt économique général et se limiter à ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif d'intérêt économique général ;
- être clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables ;
- garantir aux entreprises d'électricité de l'Union un égal accès aux clients ;
- être limitées dans le temps et proportionnées en ce qui concerne leurs bénéficiaires ;
- ne pas entraîner de coûts supplémentaires pour les acteurs du marché de manière discriminatoire.

Comme le rappelle la CREG dans son étude du 10 mars 2022 sur « la conformité du tarif social au cadre légal européen » :

« Bien que les Etats membres disposent d'une large marge de manœuvre afin de définir ce qu'ils considèrent comme relevant de l'intérêt économique général, la Cour de Justice de l'Union Européenne a reconnu que le droit européen ne s'opposait pas à ce qu'une réglementation visant à déterminer les prix de fourniture de l'énergie poursuive un objectif d'intérêt économique général consistant à protéger les consommateurs vulnérables ».

Une fourniture d'électricité ou de gaz par les GRD à un tarif régulé et à un nombre indéterminé de clients, paraît donc difficilement compatible avec le droit européen. Par ailleurs, outre ce qui a été expliqué *supra* quant à l'intérêt de poursuivre la promotion d'un rôle actif du consommateur sur les

marchés de l'électricité et du gaz, l'arrivée des compteurs communicants ouvre aussi la porte à des possibilités techniques innovantes pour maîtriser ou vérifier ses consommations. Il n'entre pas actuellement dans le rôle des GRD de développer ces services. Si le client est alimenté par le GRD, il ne se verra pas proposer des services qui pourraient potentiellement l'aider à mieux maîtriser ses consommations énergétiques.

3.6. Opportunités et inconvénients d'une fourniture confiée au GRD

3.6.1. Confier au GRD un rôle de facilitateur lorsqu'il réalise une activité de fournisseur ?

Pour qu'une fourniture par le GRD offre une réelle plus-value par rapport à la fourniture proposée par un fournisseur commercial, la CWaPE estime qu'il conviendrait de charger le gestionnaire de réseau d'autres tâches que la fourniture au sens strict à savoir essentiellement un accompagnement des clients desservis sur le plan des conseils (avec l'appui éventuel des tuteurs énergie) ou encore de la conclusion d'éventuels plans de paiement (avec l'appui des CPAS ou de services sociaux). L'existence de compteurs communicants chez des clients permet aussi de détecter en amont des difficultés (autocoupures...) qui pourraient justifier une prise de contact en vue d'un accompagnement.

Dans ce contexte, la CWaPE se permet de réitérer la proposition suivante qu'elle avait exposée dans son avis CD-20104-CWaPE-1873⁹, à savoir que si le GRD constate que le client connaît plus de trois autocoupures de plus de 24 heures sur un mois, ou plus de 48 heures de période d'autocoupure consécutives par exemple, le GRD doit prendre contact avec le client (en privilégiant les contacts directs) et informer le CPAS de la situation en cas de suspicion d'une situation de précarité amenant à une privation d'énergie. Dans ce cas de suspicion de précarité énergétique, et dans tous les cas pour les clients protégés, le GRD ou le CPAS du client initie l'organisation d'une Commission Locale pour l'Énergie (CLE). La CLE pourrait décider (certaines de ces décisions pouvant être combinées) :

- la prise en charge globale de la dette du client et l'accompagnement du client via le passage d'un tuteur énergétique, la réalisation d'une guidance budgétaire... ;
- l'introduction d'une demande de prise en charge de la dette passée du client par le fonds énergie ;
- la mise en place d'un plan de paiement raisonnable pour rembourser la dette passée du client ;
- l'activation de la fourniture minimale garantie ;
- le retrait du prépaiement ;
- l'octroi d'un statut de client protégé pour un an via la PRC avec la nécessité de se revoir après 10 mois pour faire le point de la situation ;
- des mesures d'accompagnement spécifiques si le prépaiement est placé sur le vecteur du chauffage ;
- ...

Cette piste nécessiterait de renforcer le champ d'actions des CPAS, de prévoir un financement suffisant pour leur permettre d'exercer ces missions, d'autoriser l'accès et l'utilisation des données personnelles relatives aux autocoupures par le GRD et les CPAS et enfin de disposer de compteurs communicants pour la fonction de prépaiement.

⁹ Avis CD-20104-CWaPE-1873 du 7 décembre 2020 sur une proposition de décret visant à imposer la décision d'un juge de paix avant toute coupure de fourniture d'électricité et à supprimer le dispositif des compteurs à budget, tout en permettant au juge de paix d'imposer le placement d'un compteur communicant avec option de prépaiement.

3.6.2. Coût de la fourniture réalisée par le GRD et impact d'une augmentation de cette activité

Un accroissement sensible du nombre de clients alimentés par le GRD sera de nature à impacter les coûts de gestion clientèle dans lesquels les éléments suivants peuvent être pris en compte :

- coût des bureaux d'accueil
- coût des infrastructures informatiques
- coût du service clientèle (call-center...)
- coût du service de recouvrement des créances
- coût du service de gestion des plaintes

Une sous-traitance de tout ou partie de ces activités pourrait toutefois être envisagée.

En cas d'accroissement sensible de la clientèle alimentée par les GRD, deux questions pourraient être posées :

- cet accroissement de la clientèle va-t-il s'accompagner d'économies d'échelle permettant de réduire sensiblement le coût moyen de gestion clientèle ?
- les infrastructures (informatiques, tailles des différents services, ...) sont-elles suffisamment dimensionnées pour faire face à cet afflux de clients ou en revanche sont-elles insuffisantes de sorte qu'il est impératif d'engager des coûts complémentaires pour pouvoir faire face ?

Il est cependant probable que les réponses à ces deux questions seront fortement conditionnées par la quantité de « nouveaux clients » à alimenter par le GRD. En effet, un accroissement raisonnable du portefeuille de clients pourra certainement être absorbé par les différents GRD. En revanche dans l'hypothèse d'un afflux massif de clients vers le GRD si tous les clients en défaut de paiement sont transférés (le nombre de clients résidentiels alimentés par le GRD pourrait passer de 3 % actuellement à plus de 10 %), il est à craindre que des investissements de redimensionnement (main-d'œuvre, infrastructures informatiques, call-center...) soient inévitables.

Les coûts de ce redimensionnement impacteront les GRD et l'ensemble de la clientèle résidentielle au travers du principe de mutualisation des coûts. Au contraire des fournisseurs commerciaux qui répercutent la hausse des coûts de gestion soit dans une augmentation de leur tarif, soit dans une baisse de la marge bénéficiaire, le GRD n'a à priori aucune latitude de modifier le prix de vente et n'a d'autres choix que de répercuter ces coûts sur l'ensemble de la clientèle résidentielle raccordée sur son réseau.

Par ailleurs un accroissement du nombre de clients alimentés ira également de pair avec une augmentation des coûts pour la fourniture des clients, tant la différence entre le prix d'achat pour le GRD et le prix de vente aux clients que les créances irrécouvrables en raison du non-paiement vont accroître les coûts du GRD.

En cas d'alimentation de la clientèle protégée par le GRD, différents cas de figure se présentent :

- Client protégé fédéral : le GRD est compensé au même titre que les fournisseurs commerciaux par la CREG sur base de la différence entre le tarif de référence et le tarif social, le cas échéant pour le BIM avec un préfinancement. Toutefois le surcoût éventuel (soit la différence entre prix d'achat et tarif de référence) sera mutualisé dans les tarifs ;

- Client protégé régional (non PRC) : le GRD n'est pas compensé mais la différence entre le prix d'achat et le prix de vente au tarif social est considérée comme une obligation de service public. Cette différence de prix est dès lors mutualisée au travers des tarifs de distribution ;
- Client protégé régional PRC : le GRD est compensé (intervention forfaitaire) mais le surcoût éventuel sera mutualisé dans les tarifs.

Il est vraisemblable que, dans l'hypothèse d'une extension des catégories de clients protégés alimentés par le GRD, les coûts à charge de la collectivité s'accroissent.

En cas d'alimentation d'une partie de la clientèle non protégée par le GRD, l'éventuelle différence entre le prix d'achat du GRD et le prix de vente (tarif fournisseur X) sera à charge du GRD et *in fine* de la collectivité via la mutualisation des coûts.

Outre les coûts non couverts de la fourniture (partie non compensée de la différence prix de vente et prix d'achat), les coûts du non-paiement des clients et donc des créances irrécouvrables vont impacter les coûts des GRD. Sauf à considérer qu'il s'agit de coûts contrôlables pour le GRD, ces coûts seront répercutés sur l'ensemble des URD du GRD.

De plus, étant donné la nature même des clients non protégés qui seraient transférés chez le GRD (clients en défaut de paiement auprès de leur fournisseur commercial), il est à craindre qu'ils connaissent également des difficultés de paiement auprès de leur GRD, difficultés de paiement qui déboucheront à terme sur un certain nombre de créances irrécouvrables.

Dans le cadre de l'analyse des coûts des obligations de service public à charge des GRD que la CWaPE réalise depuis de nombreuses années, l'évolution de la hauteur des créances irrécouvrables fait l'objet d'un suivi particulier.

Le tableau repris ci-après présente, pour la période 2014 à 2020, les moins-values actées par les GRD dans le cadre de la fourniture aux clients protégés (régionaux ou fédéraux) et aux clients non protégés (clients du fournisseur X) :

	Clients protégés	Clients non protégés
Période 2014 - 2020	Moins-values (k€)	Moins-values (k€)
Electricité	5.274	31.018
GAZ	3.595	22.181
Total	8.869	53.199

Pour un nombre limité de clients et pour une période durant laquelle les prix étaient relativement modérés par rapport à ceux observables actuellement, les moins-values actées s'élèvent tout de même à près de **9 Mios EUR pour les clients protégés et à plus de 53 Mios EUR pour les clients non protégés.**

La combinaison d'un net accroissement du nombre de clients alimentés par le GRD et des prix sensiblement plus élevés (surtout en ce qui concerne le tarif fournisseur X) laisse augurer d'une probable hausse marquée des moins-values qui pourraient être actées par les GRD dans le cadre de la fourniture aux clients.

4. ACHAT GROUPE D'ÉNERGIE ORGANISÉ PAR LES POUVOIRS PUBLICS WALLONS

Le renforcement du rôle du gestionnaire de réseau en matière de fourniture, pourrait être complété par un mécanisme d'achat groupé d'envergure sur le territoire de la Région wallonne, pour permettre aux clients qui n'entrent pas dans les conditions pour être alimentés par le GRD, de pouvoir se reposer sur un choix de fournisseur réalisé par les pouvoirs publics selon un cahier des charges optimal et recherchant cet objectif de service universel.

Il pourrait s'agir d'un mécanisme d'achat groupé au départ d'une plate-forme organisée à l'initiative de la Région wallonne, considérant que plus le groupe d'acheteurs sera important, plus les prix devraient être bas. Cet achat groupé serait basé sur un cahier des charges poursuivant par exemple les objectifs suivants :

- Prix les plus attractifs et transparents possibles ;
- Origine de l'électricité la plus traçable et transparente possible ;
- Exigence d'une adhésion stricte au code fédéral de protection du consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité ;
- Mise en place d'un canal de communication privilégié entre la plate-forme d'achat et le fournisseur en vue de permettre des réponses rapides à des problèmes rencontrés ;
- Accès aisé aux paramètres d'indexation si un prix variable est proposé ;
- Éventuelle couverture contre le risque de faillite du fournisseur (protection des acomptes versés).

Un achat groupé de grande ampleur devrait être décliné en plusieurs lots liés à des segments et profils de consommateurs déterminés pour permettre la négociation des meilleurs prix possibles pour une offre adaptée.

La plate-forme qui aurait la charge du lancement et du suivi de ces achats groupés pourrait être le SPW ou une structure mise en place à cette fin et dont le financement serait assuré par une contribution limitée qui serait payée par les participants à l'achat groupé.

Il importe d'insister toutefois sur le fait qu'un consommateur très actif sur les comparateurs tarifaires et décidé à changer de contrat au meilleur moment possible, trouvera toujours des prix plus compétitifs que ceux qui seraient permis par un achat groupé. Cet achat groupé offrirait toutefois aux consommateurs qui ne peuvent ou ne souhaitent pas être ainsi actifs, la garantie de se voir proposer des prix intéressants sous la supervision d'un interlocuteur de confiance, le SPW ou une structure créée à l'initiative des autorités.

Des achats groupés existent déjà en Wallonie (Wikipower, Test-Achats, certaines autorités communales...) mais une initiative en ce sens prise par les pouvoirs publics régionaux et appuyée par une campagne de communication adaptée, pourrait sans doute démultiplier le succès d'un nouvel achat groupé tout en réduisant au maximum la commission due à l'organisateur.

La première phase d'un achat groupé consiste à sensibiliser et à rassembler un grand nombre de ménages (campagne de communication, mise en ligne de formulaires...). Ensuite, la plate-forme organisera une mise en concurrence auprès des fournisseurs d'énergie pour obtenir des tarifs avantageux.

5. MISE À DISPOSITION DE KILOWATTHEURES GRATUITS POUR TOUS LES CONSOMMATEURS

Le système des kWh gratuits (uniquement pour les factures d'électricité) a été appliqué en Flandre entre le 1^{er} janvier 2002 et le 1^{er} janvier 2016.

La mesure était encadrée par les textes légaux suivants :

- l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 octobre 2001 relatif au transport gratuit et à la fourniture gratuite d'une quantité d'électricité en tant qu'obligation de service public (cf. <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2001/10/19/2001036255/moniteur>) ;
- le décret du Parlement flamand portant les dispositions générales en matière de la politique de l'énergie (cf. <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/decreet/2009/05/08/2009035580/staatsblad>).

5.1. Objectifs annoncés par le Gouvernement flamand dans son décret

Les objectifs visés par le Gouvernement flamand étaient les suivants :

- Soutenir les clients précarisés par l'octroi d'une quantité définie de kWh gratuits, donc alléger la facture des ménages ;
- Inciter à l'URE.

La mesure était effectivement présentée non pas comme une mesure tarifaire, mais bien comme une mesure sociale et écologique. Les considérations de base du Gouvernement flamand évoquaient « *l'avantage des kWh gratuits est relativement plus important pour les familles avec une faible consommation énergétique (qui sont également les familles aux revenus les plus bas), et pour les familles nombreuses ou avec plusieurs personnes à charge.* »

5.2. Principe d'application

Chaque client résidentiel connecté en basse tension reçoit une quantité de kWh gratuits, (minimum 100 kWh) qui se traduit concrètement par un montant forfaitaire en déduction de la facture de régularisation. Ce montant forfaitaire est obtenu en multipliant le nombre de kWh « gratuits » prévus par la mesure (tenant compte du nombre de personnes dans le ménage) par un montant exprimé en c€/kWh, déterminé annuellement par la VREG (moyenne des prix de marché au 1^{er} janvier de l'année N, pondérée par les parts de marché fournisseurs et poids des GRD).

Formule permettant de déterminer la quantité de kWh gratuits octroyés :

$$100 \text{ kWh} + (100 \text{ kWh} * \text{het aantal natuurlijke personen dat gedomicilieerd is op een adres in het betrokken gebouw})$$

Il n'y a pas de nombre maximal de personnes domiciliées prévues, le décret énergie stipulait cependant que la quantité d'énergie qui venait diminuer la facture de régularisation ne pouvait être supérieure à la consommation sur base annuelle. Des mesures spécifiques sont prévues pour les maisons de repos, les immeubles à appartements.

C'était au GRD qu'incombait la tâche d'informer le fournisseur du nombre de personnes domiciliées au point de prélèvement, pour le calcul du montant forfaitaire. Les informations sur la composition des ménages (au 1^{er} janvier de l'année N) sont demandées par les GRD aux services du Registre National et liées aux données du consommateur avant d'être transmises aux fournisseurs. Les règles de protection de la vie privée pèsent lourdement (et à raison) sur ce processus.

Le fournisseur récupère ensuite auprès du GRD la réduction qu'il a accordée, et communique pour ce faire annuellement les montants forfaitaires suivant un processus bien défini.

Les prochains paragraphes présentent les analyses et conclusions présentées dans le rapport commun d'évaluation de la mesure « kWh gratuits » du VREG et du VEA (Vlaams Energieagentschap), sur les avis remis sur le projet de décret visant à supprimer cette mesure, en 2015, ainsi que dans les études de la CREG sur le mécanisme de financement des kWh gratuits en Flandre et sur la faisabilité de l'instauration d'une tarification progressive de l'électricité en Belgique.

5.3. Principaux problèmes rencontrés

Le processus d'acquisition puis de transmission de données sur la composition des ménages est complexe, et prend souvent du retard, (la date prévue pour transmission des informations vers les fournisseurs est le 15 avril de l'année N). La répercussion dans la facture de régularisation dépend en outre du moment où a lieu le relevé des compteurs.

Les consommateurs doivent donc pouvoir analyser en détail leur facture de régularisation et réagir en cas d'erreur constatée, en communiquant, par exemple, le nombre correct de personnes domiciliées au code EAN concerné au premier janvier de l'année concernée.

5.3.1. Difficultés opérationnelles

- Organisation pour les immeubles avec un seul raccordement au nom du syndic : les habitants des diverses unités d'habitation n'ont pas droit à la mesure.
- La période entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} avril est délicate à gérer et est la cause de la plupart des réclamations :
 - Les modifications de famille qui se produisent pendant cette période ne pourront être répercutées que dans la facture de régularisation de l'année suivante.
 - Déménagements et changements de fournisseurs compliquent aussi l'application de la formule de calcul.
 - Les fichiers comportent également de nombreuses erreurs, adresses erronées, problèmes dans les noms, tant au niveau du Registre national qu'au niveau des GRD.
- Délais lors de la transmission des informations des GRD vers les fournisseurs.
- Rétroactivité de la mesure : comment récupérer les montants non accordés et jusqu'où remonter dans le passé ?
- Délai très (trop) court pour un client qui doit délivrer une attestation de composition de son ménage lorsque les informations dont dispose le fournisseur sont incomplètes.

5.3.2. Difficultés liées à l'interprétation des textes légaux

La mesure des kWh gratuits a également entraîné de nombreux problèmes d'interprétation, au fur et à mesure que des cas particuliers étaient détectés pour lesquels rien n'était prévu. Les corrections et les traitements manuels ont un coût (financier et en temps).

5.3.3. Méconnaissance de la mesure

Le VREG a mené une enquête en 2010 sur la manière dont était perçue la mesure des kWh gratuits : il ressort de cette enquête que la mesure était particulièrement méconnue des ménages aux niveaux de revenus les plus bas. Or, il est essentiel de pouvoir vérifier que la mesure a bien été appliquée et que le montant correspond effectivement au nombre de personnes domiciliées au point de raccordement. L'enquête de 2011 a montré des résultats très similaires, confirmant les disparités importantes entre provinces flamandes déjà identifiées lors de l'enquête de 2010 (probablement liées à une communication plus efficace dans certaines provinces).

5.4. Efficacité de la mesure

Dans son rapport¹⁰ du 3 février 2012, le VREG n'a pas pu déterminer avec certitude que l'ensemble des habitants flamands ont effectivement pu bénéficier des kWh gratuits auxquels ils avaient droit, car des données complètes et absolument exactes ne peuvent être garanties. Outre les personnes vivant en unités d'appartement avec un seul point de raccordement, il apparaît cependant sur la base des chiffres disponibles, que des familles aux revenus particulièrement faibles et déménageant souvent risquent d'être les oubliées de la mesure.

5.5. Efficience de la mesure, rapport coût bénéfice

Le coût principal de la mesure est constitué de la quantité de kWh gratuits, et accessoirement des frais administratifs liés à l'application du processus. Ces coûts sont à charge des GRD et répercutés dans leurs tarifs (dans les termes proportionnels et via une OSP), donc payés par les utilisateurs finals, en ce compris les clients professionnels qui ne peuvent bénéficier de la mesure. Les bénéficiaires des kWh gratuits paient ce droit, à travers la hausse des coûts de réseaux qui touchent les kWh qui leur sont facturés : en 2010, un calcul du VREG montre qu'une famille de 5 personnes, pour une consommation de 3500 kWh, paie « de sa poche » environ 25% du montant total qui lui est accordé via les kWh gratuits. Il est également apparu que les propriétaires de panneaux photovoltaïques n'avaient pas suffisamment contribué à la mesure, à l'inverse les ménages se chauffant à l'électricité sont impactés négativement par la mesure.

Une étude¹¹ de la CREG sur le mécanisme de financement des kWh gratuits présente une série de conclusions : 59 % des rentrées financières pour le programme proviennent d'une OSP et 41 % proviennent de la hausse des coûts de transport et distribution. En 2010, la CREG identifiait un surplus financier, qui devait être rétrocédé au consommateur via la diminution de l'OSP.

L'étude révèle également de fortes disparités entre les bénéficiaires et les contributeurs nets au programme. En effet, les clients non résidentiels ne retirent aucun bénéfice des kWh gratuits, alors qu'ils contribuent largement au budget de cette politique sociale.¹²

¹⁰ Eindrapport van het Vlaams Energieagentschap en de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 3 februari 2012 met betrekking tot de evaluatie van de maatregel tot toekenning van gratis elektriciteit

¹¹ Etude(F)110908-CDC-1077- Etude relative au mécanisme de financement des kilowattheures gratuits en Flandre

¹² Les détails chiffrés se trouvent dans l'étude Etude(F)110908-CDC-1077- Etude relative au mécanisme de financement des kilowattheures gratuits en Flandre

5.6. Conclusions tirées par le VREG dans son étude d'évaluation et pistes de solutions

Le VREG conclut en expliquant que la mesure n'est pas facile à appliquer, et n'atteint pas ses objectifs. Le mode de financement n'est pas transparent, la mesure est méconnue, et même si elle touche la plupart des familles flamandes, il est évident que certaines familles plus précarisées en auraient beaucoup plus besoin que d'autres.

Le VREG donne également quelques pistes de solution : à côté de l'abandon pur et simple de la mesure, il préconise le remplacement par une intervention ciblée sur les coûts de l'énergie pour un groupe bien défini, ou encore le maintien de la mesure mais limité à un groupe cible bien défini, ou encore de forfaitiser cette intervention plutôt que de la lier au nombre de personnes dans le ménage.

Le VREG conclut encore que les montants engagés pourraient être mieux utilisés pour financer des mesures concrètes d'économie d'énergie/rénovation des bâtiments.

5.7. Critiques émises sur la mesure et biais constatés

Dans un article¹³ publié dans Leefmilieu, peu de temps après le début de la mise en œuvre de la mesure de kWh gratuits, Peter Van Humbeeck et Annemie Bollen démontrent que les objectifs poursuivis par le Parlement flamand ne sont pas atteints. L'objectif social est contestable et l'objectif URE est lui, en revanche, contrecarré par ce que les auteurs décrivent par l'effet rebond.

En termes macroéconomiques, l'élasticité de la demande par rapport au prix, à savoir l'ampleur avec laquelle les consommateurs réagissent à des variations de prix en modifiant la quantité de kWh consommés (demande), est un élément important dans l'analyse de l'effet de la mise à disposition de kWh gratuits. Par définition, vu qu'un consommateur ne peut reporter sa consommation sur autre bien dans le cas de l'électricité, l'élasticité de la demande est faible. Deux effets théoriques sur la courbe de demande ont été identifiés dans le cas d'une intervention sur les prix par le principe du kWh gratuit : l'effet revenu (effet rebond) et l'effet prix qui se combinent et impactent la consommation. Avec le recul, il s'avère que dans le cas de la mise à disposition de kWh gratuits c'est l'effet rebond qui prédomine, à savoir que la création d'un revenu supplémentaire est allouée à la consommation d'électricité. L'objectif URE était donc loin d'être atteint puisque la consommation augmente.

Une étude¹⁴ menée par la CREG indique :

« L'introduction d'une quantité forfaitaire offerte aux ménages n'incite pas ceux-ci à atteindre l'efficacité énergétique répondant aux préoccupations du changement climatique et des économies d'énergie défendues dans la stratégie énergétique du gouvernement et des directives européennes. Les quantités forfaitaires liées à la composition du ménage posent aussi problème. En effet, l'établissement exact de la composition du ménage entraînerait des coûts importants tant au niveau du traitement de données que pour garantir la protection de la vie privée. De plus, les types de ménages sont très hétérogènes et ceux-ci ont des besoins fort différents. Il est donc dénué de sens de lier la quantité forfaitaire au nombre de personnes composant le ménage d'un point de vue social et politique. »

¹³ Peter Van Humbeeck, Annemie Bollen, "Gratis elektriciteit: een sociale en ecologische maatregel?", Leefmilieu, 24, n°4, pp 110-116

¹⁴ Etude (F)100610-CDC-972 relative à « la faisabilité de l'instauration d'une tarification progressive de l'électricité en Belgique »

Dans leur avis¹⁵ rendu à l'occasion de la suppression du système des kWh gratuits, le SERV (Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen) et le Minaraad (Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen) indiquaient qu'à la suite de la suppression de ce principe de kWh gratuits, certaines familles très nombreuses allaient voir leur facture d'énergie exploser, et plaidait donc pour une mesure financière d'accompagnement.

Le SERV et le Minaraad rappelaient également que pour solutionner le problème d'accessibilité à l'énergie, proposer une mesure générale applicable à l'ensemble des consommateurs n'est pas la solution. Au contraire, il est nécessaire d'adopter des mesures spécifiques et ciblées à court terme, dans l'attente d'une approche globale du problème de précarité énergétique. Cette approche globale devrait englober non seulement les factures de gaz et d'électricité, mais aussi les factures de mazout, de bois, les bonbonnes de gaz, et se devrait d'être tant préventive que curative. Dans leur avis commun, le SERV et le Minaraad évoquaient encore une tarification progressive de l'énergie pour les consommateurs résidentiels, ou une fixation des prix liée au moment de la consommation (ce qui va devenir une réalité grâce aux prix dynamiques et aux compteurs communicants) pour inciter réellement à diminuer l'usage de l'électricité.

5.8. Conclusion concernant la mesure flamande de kWh gratuits

Ce qu'il faut retenir de cette expérience flamande, parmi tous les éléments exposés, c'est qu'une mesure applicable à tous n'atteint pas toujours les objectifs visés, car elle ne permet pas de cibler correctement les groupes les plus précarisés, et risque de distribuer des moyens financiers précieux à des groupes qui n'en ressentiront sans doute pas vraiment les effets. En outre, cette mesure a mené à un effet pervers, à savoir une augmentation de la consommation alors qu'elle visait justement à inciter à une utilisation plus rationnelle de l'énergie. La mesure a également pesé lourdement sur le budget de l'ensemble des ménages, et particulièrement sur les clients non-résidentiels qui ne pouvaient en bénéficier. Enfin, l'importance d'une bonne communication de toute mesure visant à octroyer une aide au niveau des factures d'énergie, est ici encore soulignée. En effet, pour pouvoir s'assurer de la bonne réception de l'aide proposées il est indispensable d'être informé de l'existence de la mesure, et d'être suffisamment attentif au niveau de la facture de régularisation pour pouvoir réagir si besoin. À nouveau, les groupes précarisés constituent un public difficile à atteindre par des moyens de communication usuels, d'où l'extrême importance, au-delà des processus et des chiffres, de penser en amont une campagne de communication efficace et de réfléchir aux canaux de communication à utiliser.

6. TARIFS DE DISTRIBUTION

Dans l'approche de marché actuellement en place, les gestionnaires de réseau de distribution sont en situation de monopole. Leurs obligations et leurs tarifs se voient dès lors régulés par l'autorité, en visant à favoriser une régulation stable et prévisible contribuant au bon fonctionnement du marché, en permettant le développement équilibré des réseaux de distribution en tenant compte des évolutions technologique, tout en restant proportionnés, équitables, non discriminatoires, réfléchis, traduisant une allocation équitable et transparente des services offerts par le réseau à l'ensemble de ses utilisateurs et une solidarité dans la couverture des coûts globaux des réseaux, et en visant à offrir un juste équilibre entre la qualité des services prestés et le prix supportés par les clients finals. La notion de service universel peut dès lors être abordée sous l'angle visant à assurer un service public de qualité dans le secteur de l'énergie, à contribuer à la protection des utilisateurs des réseaux, et sous l'angle des tarifs de distribution.

¹⁵ Avis contenu dans le « Ontwerp van Decreet » du Parlement flamand n° 461 (2014-2015) : <https://docs.vlaamsparlament.be/pfile?id=1128796>

Les obligations de service public (« OSP ») imposées aux gestionnaires de réseaux de distribution constituent un élément pouvant participer à la notion de service universel, de qualité. Ainsi, l'article 34 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et l'article 32 du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz imposent une série d'OSP, applicables à l'échelle de la Région, et notamment :

- en matière de sécurité, régularité et qualité des fournitures d'énergie ;
- en matière de service aux utilisateurs (raccordement, mesurage et comptage et la communication de ces données, gestion des plaintes, performance, indemnisation, validation et transmission des relevés d'index,...) ;
- en matière sociale (procédures en matière de défaut de paiement, fourniture au tarif social, placement de compteur à budget/prépaiement, fourniture au client final, réunion avec les Commissions locales pour l'énergie,...) ;
- en matière de protection de l'environnement ;
- en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie (prise de toute mesure favorable, information, tarification incitative, information sur les primes existantes, proposition de services énergétiques à prix compétitif,...) ;
- en matière d'éclairage public ;
- en matière d'information des utilisateurs des réseaux, en particulier concernant les compteurs communicants.

La notion de service universel analysée sous l'angle tarifaire peut être approchée de différentes manières :

- de manière générique, la notion de service universel est également approchée par un objectif de simplification, d'harmonisation, d'uniformisation ou de péréquation des tarifs. Ainsi, les tarifs comprennent déjà aujourd'hui plusieurs approches forfaitaires en particulier dans les tarifs non périodiques. Les tarifs de refacturation des charges d'utilisation du réseau de transport sont péréqués sur l'ensemble de la Wallonie. Les tarifs d'injection sont également uniformisés à l'ensemble de la Wallonie pour assurer un *level playing field* adéquat. L'objectif pourrait encore être développé plus en avant par une harmonisation et le cas échéant une uniformisation ou péréquation d'un maximum de tarifs non périodiques, ou encore par une uniformisation des tarifs au sein des différents secteurs pour les gestionnaires de réseau de distribution qui pratiqueraient encore des différenciations.
- sous l'angle des tarifs non périodiques : la tarification actuelle pour un raccordement est structurée en 4 termes ou rubriques dénommées A (accès), B (branchement), C (comptage), D (divers). Un accès de base à l'électricité pour tout client BT constitue un élément de service universel. Ceci se traduit, pour l'ensemble des gestionnaires de réseau de distribution, par un terme A (relatif à l'accès) gratuit pour tout utilisateur électricité basse tension (BT) jusqu'à une puissance de raccordement de l'ordre de 10 kVA (selon les GRD), correspondant au raccordement standard pour un ménage.
- sous l'angle des tarifs périodiques : le déploiement des compteurs communicants et de ses nouvelles fonctionnalités peut permettre l'émergence de nouveaux types de tarification incitatifs accessibles pour les ménages et utilisateurs du réseau électrique BT. Aux côtés des terme fixe (proportionnel au temps), terme proportionnel au volume prélevé, le compteur communicant pourrait permettre le développement d'un terme basé sur la fonctionnalité du compteur à mesurer la capacité ou la pointe. Un terme capacitaire ou de pointe pourrait se

substituer en tout ou en partie aux termes tarifaires existants. Il devrait inciter, d'une part, que les nouveaux usages de consommation électrique fortement impactant pour les réseaux (voitures électriques, pompes à chaleur) puissent être intégrés rapidement sans créer une pointe susceptible de créer des congestions sur le réseau, et créer ainsi une incitation à consommer en dehors des périodes susceptibles de créer une congestion sur le réseau ou une pointe simultanée importante, et d'autre part, à consommer lorsque la production est abondante. Pour le consommateur disposant d'un compteur communicant et faisant le choix d'un régime de comptage le permettant, de manière à ne pas pénaliser excessivement un utilisateur de réseau n'ayant pas déployé de tels nouveaux usages, ou n'ayant que peu de possibilité à déplacer ses consommations, il pourrait être considéré de ne prendre en compte ce terme tarifaire capacitaire ou de pointe qu'au-delà d'un certain niveau de puissance de prélèvement (par exemple, les 10 kVA de base évoqués plus haut, ou tout autre niveau calibré à cet effet). Il convient de rappeler que la mise en œuvre d'une telle tarification, en ce compris l'immunisation possible d'une tranche capacitaire de base ou de pointe, impose un déploiement et la mise à disposition des compteurs communicants la plus large possible, l'utilisation des fonctionnalités rendant possible des déplacements de consommation, la possibilité de réviser à la baisse et à moindre frais sa puissance souscrite (éventuellement par usage de cette fonctionnalité du compteur communicant), et enfin une information adaptée et adéquate des consommateurs. La question de la disparition du terme fixe (proportionnel au temps) pour le consommateur de base BT pourrait également être considérée dans une approche de service universel.

- Enfin, les considérations relevées dans d'autres chapitres sur les tarifications non proportionnelles (kWh gratuits, tarification sur-proportionnelle ou sous-proportionnelle par tranches...) peuvent également chercher à s'appliquer en matière de tarification des réseaux. Il faut toutefois noter que la tarification des réseaux constitue pour sa majorité un « jeu à somme nulle » ou à « vases communicants », visant à assurer une juste répartition des coûts du gestionnaire et des différentes surcharges. Une telle approche doit viser à assurer le meilleur équilibre entre une approche incitative, non-discriminatoire, réflexive des coûts des GRD, solidaire dans la prise en charge des coûts globaux. Une tarification pour un usage déterminé n'est ainsi pas recommandée par les biais, effets de bord ou effets d'opportunité, qu'elle est susceptible de créer.

7. CONCLUSIONS

La mise en place d'un service universel en Région wallonne pourrait prendre plusieurs formes.

Tout d'abord, une extension limitée du rôle de fournisseur pouvant être exercé par le GRD pourrait être envisagée à travers une pérennisation de la protection régionale conjoncturelle qui permet d'élargir le périmètre de la clientèle protégée vers des publics qui réclament une protection temporaire. Cette protection se rapprocherait de la notion de fournisseur de dernier recours prévue par les directives européennes. Un basculement des clients en défaut de paiement vers le GRD, à l'instar de ce qui pratique en Flandre, pourrait aussi être envisagé mais la CWaPE met en garde le Gouvernement sur une mutualisation importante de coût que cette mesure ne manquera pas de générer (coût de gestion et augmentation des créances irrécouvrables). La CWaPE n'encourage pas en revanche la possibilité pour les GRD de fournir un nombre indéterminé de clients compte tenu des restrictions imposées par les directives européennes.

Cette extension du rôle des GRD, à des fins de mise en place d'un service universel, pourrait être doublée de la mise sur pied d'un achat groupé d'électricité et de gaz sur base régionale. Un tel achat groupé réalisé sous l'égide de la Région wallonne moyennant un cahier des charges bien pensé

permettrait aux citoyens qui y recourent de bénéficier d'un mécanisme leur évitant certains inconvénients liés au choix d'un fournisseur dans le marché libéralisé.

La CWaPE ne recommande pas le recours à la fourniture de kilowattheures gratuits qui paraît très difficile à mettre en œuvre et à atteindre ses objectifs.

Enfin, le service universel peut également être traduit à travers les tarifs de distribution, dans le cadre notamment d'une évolution vers plus d'harmonisation et d'uniformisation/péréquation tarifaire, le maintien d'une gratuité de l'accès à une capacité de base BT en électricité, ou via l'immunisation d'un terme tarifaire capacitaire ou de pointe en-deçà d'un certain niveau de puissance de prélèvement.

* *
*

8. BIBLIOGRAPHIE

- Arrêté du Gouvernement flamand du 19 octobre 2001 relatif au transport gratuit et à la fourniture gratuite d'une quantité d'électricité en tant qu'obligation de service public : <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2001/10/19/2001036255/moniteur>
- Décret du Parlement flamand portant les dispositions générales en matière de la politique de l'énergie : <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/decreet/2009/05/08/2009035580/staatsblad>
- Eindrapport van het Vlaams Energieagentschap en de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 3 februari 2012 met betrekking tot de evaluatie van de maatregel tot toekenning van gratis elektriciteit : <https://www.vreg.be/sites/default/files/rapporten/rapp-2012-4.pdf>
- Etude (F)100610-CDC-972 de la CREG relative à la faisabilité de l'instauration d'une tarification progressive de l'électricité en Belgique : <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F972FR.pdf>
- Etude (F)110908-CDC-1077 de la CREG relative au mécanisme de financement des kilowattheures gratuits en Flandre : <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F1077FR.pdf>
- University of Antwerp, Peter Van Humbeeck, Annemie Bollen, « Gratis elektriciteit: een sociale en ecologische maatregel? », Leefmilieu jaargang 24, n°4, pp 110-116 : <https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container19300/files/2001%20-%20gratis%20elektriciteit.pdf>
- Vlaams Parlement – stuk 461 (2014-2015) – Nr. 1 ingediend op 31 augustus 2015 (2014-2015) – Ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake energie : <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1128796>