

Avis

(A)2530
16 mars 2023

Avis concernant des pistes visant à réformer le tarif social

Articles 21ter, § 3, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, et 15/11, §1quinquies, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations

Non-confidentiel

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
INTRODUCTION	3
1. CIBLAGE DES BENEFICIAIRES.....	4
1.1. CATEGORIES ET NOMBRE DE BENEFICIAIRES	4
1.1.1. Catégories définies sur la base du statut social	4
1.1.2. Catégorie temporaire des Bénéficiaires de l'Intervention Majorée	4
1.1.1. Nombre de bénéficiaires du tarif social	4
1.2. INTRODUCTION D'UN CRITERE DE REVENUS.....	6
1.2.1. Le tarif social : protection efficace pour les ménages vulnérables.....	6
1.2.2. Réintroduction de l'ouverture du tarif social aux BIM de manière pérenne, associée à un plafond de revenus.....	6
1.2.3. Introduction d'un tarif social différencié en fonction des revenus.....	8
1.3. INTRODUCTION D'UN SYSTEME DE PRIMES POUR LES PERSONNES RACCORDEES A UNE CHAUDIERE COLLECTIVE D'UN IMMEUBLE PRIVE	9
1.4. ACCORDER LE TARIF SOCIAL COLLECTIF GAZ/CHALEUR AUX GROUPES DE PERSONNES VULNERABLES NON COUVERTES	9
1.4.1. Centres d'hébergement pour sans-abris.....	9
1.4.2. Occupations précaires.....	10
2. APPLIQUER LE TARIF SOCIAL SUR UN VOLUME DE CONSOMMATION LIMITÉ	10
3. REMPLACER LE TARIF SOCIAL PAR UN CHEQUE ENERGIE	12
4. LIMITER LE TARIF SOCIAL À LA COMPOSANTE ENERGIE	12
5. CONSERVER LE SYSTÈME ACTUEL.....	13
6. PLAFONNER LA COMPOSANTE ÉNERGIE DU TARIF SOCIAL À UN NIVEAU INFÉRIEUR DE X % AU TARIF COMMERCIAL LE MOINS CHER.....	13
7. REVOIR LES PRINCIPES ACTUELS RELATIFS AUX PLAFONNEMENTS	14
8. MESURES CONCERNANT LE REMBOURSEMENT DU COÛT DE L'APPLICATION DU TARIF SOCIAL PAR LES FOURNISSEURS D'ÉNERGIE	14

INTRODUCTION

La Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz (CREG) a reçu, le 22 décembre 2022, un courrier de la Ministre de l'Energie. Ce courrier demande de rédiger un avis sur des pistes visant à réformer le système actuel des prix maximums, ci-après dénommés « tarifs sociaux », tels que prévus dans la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (ci-après, la « loi électricité ») et la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations (ci-après, la « loi gaz »).

Le courrier de la Ministre de l'Energie dresse une liste de pistes à explorer en vue de réformer le tarif social, telles que l'identification des cas d'inactivité et leur élimination au travers d'un système de dégressivité, l'adaptation du mode de calcul, l'octroi automatique du tarif social, l'accès pratique au droit à l'intervention majorée et l'instauration d'une politique globale à l'égard des personnes handicapées.

Dans ce courrier, il est demandé à la CREG d'examiner en particulier la consommation des bénéficiaires du tarif social, et ce en comparaison avec les autres utilisateurs. Cette analyse devrait permettre, d'une part, d'évaluer la nécessité, et le cas échéant, la qualité des mesures à prendre, telles que la réduction de la consommation abusive ou l'introduction d'un système différencié.

L'avis en question analyse les pistes envisagées ci-dessus afin de déterminer lesquelles pourraient être adoptées afin d'améliorer l'efficacité du tarif social en tant que protection des consommateurs vulnérables. L'impact possible pour le budget de l'Etat est mentionné le cas échéant.

Il se base entre autre sur plusieurs des Recommandations de la Plateforme de lutte contre la Précarité énergétique, coordonnée par la Fondation Roi Baudouin, qui ont été publiées le 1^{er} octobre 2021 sous l'intitulé « Renforcer le tarif social énergie »¹. Ces recommandations ont été élaborées à l'issue d'un an de réflexions et travaux menés collectivement par de nombreuses parties prenantes du secteur de l'énergie, dont la CREG. Elles ont récemment été mises à jour, et ont également servi de base aux réflexions établies lors de la formulation du présent avis.

La CREG rend ci-après l'avis sollicité.

L'avis est formulé en application de l'article 21ter, § 3, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (ci-après, la « loi électricité ») ainsi que de l'article 15/11, §1quinquies, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations (ci-après, la « loi gaz »).

Outre l'introduction, le présent avis comporte huit pistes principales de réforme.

Le Comité de direction de la CREG a formulé le présent avis lors de sa réunion du 16 mars 2023.

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

1. CIBLAGE DES BENEFICIAIRES

1.1. CATEGORIES ET NOMBRE DE BENEFICIAIRES

1.1.1. CATEGORIES DEFINIES SUR LA BASE DU STATUT SOCIAL

1. Comme souligné par la deuxième des quinze recommandations de la Plateforme de lutte contre la Précarité énergétique, gérée par la Fondation Roi Baudouin (ci-après « les recommandations de la plateforme »), le tarif social est actuellement octroyé à différentes catégories définies sur la base de statuts sociaux, et non sur la base des ressources financières d'un ménage. Certains statuts sociaux ouvrant le droit au tarif social comprennent toutefois une dimension liée aux revenus, tels que le fait de bénéficier du Revenu d'Intégration Sociale (RIS). Les clients relevant de ces catégories structurelles définies sur la base du statut social seront dénommés « clients protégés classiques » dans ce rapport¹.

1.1.2. CATEGORIE TEMPORAIRE DES BENEFICIAIRES DE L'INTERVENTION MAJOREE

2. En raison de la crise du coronavirus, le gouvernement fédéral a décidé d'octroyer temporairement le tarif social électricité et gaz naturel aux Bénéficiaires de l'Intervention Majorée (BIM) à compter du 1^{er} février 2021. Initialement prévue jusqu'au 31 décembre 2021, cette mesure a finalement été prolongée à plusieurs reprises en raison de la crise des prix de l'énergie survenue à partir de la fin de l'année 2021. Au travers de cet élargissement temporaire du tarif social aux BIM, le gouvernement fédéral avait répondu à une recommandation de la plateforme, à savoir introduire un critère de revenus dans les conditions d'octroi du tarif social.

3. Le 6 février 2023, au vu de la baisse des prix de l'énergie sur les marchés de gros, le gouvernement fédéral a finalement décidé de mettre un terme à l'élargissement du tarif social aux BIM à partir du 1^{er} juillet 2023. Les modalités pratiques de cette suspension ne sont toutefois pas encore prévues dans un texte de loi. Néanmoins, cette mesure signifie un retour à la situation d'avant le 1^{er} février 2021, selon laquelle l'octroi du tarif social n'est pas lié à un critère de revenus du ménage.

4. Comme indiqué dans les recommandations de la plateforme, le plafond de revenus « BIM » est préconisé comme base à l'introduction d'un critère de revenus pour l'octroi du tarif social.

1.1.1. NOMBRE DE BENEFICIAIRES DU TARIF SOCIAL

5. Au 31 décembre 2022, le SPF Economie recensait environ 1 million de contrats d'électricité au tarif social et 658.000 contrats de gaz naturel au tarif social. Néanmoins, ces données concernent tant les clients protégés « classiques », qui relèvent des catégories structurelles de bénéficiaires du tarif social², que les clients protégés « BIM », dont la catégorie temporaire sera supprimée au 1^{er} juillet 2023. L'élargissement du tarif social aux BIM a généré un doublement du nombre de bénéficiaires du tarif social, comme le montre le tableau suivant, qui compare la situation au 1^{er} mars 2020 avec celle du 31 décembre 2022.

² Les différentes catégories de bénéficiaires des tarifs sociaux sont reprises sur le [site web du SPF Economie](#).

6. En ce qui concerne le nombre de bénéficiaires du tarif social « Chaleur », les premières créances « clients protégés » chaleur doivent être introduites auprès de la CREG pour le 31 mars 2023. La CREG ne dispose actuellement pas de statistiques au 31 décembre 2022. Néanmoins, les données récoltées en 2021 dans le cadre de l’avis (A)2219³ tablaient sur un nombre d’environ 3.750 clients en 2022. Ce nombre de clients est donc marginal et n’est pas repris dans les calculs du présent avis. .

Tableau 1 : nombre total de contrats au tarif social électricité et gaz naturel

EAN	Nombre total de contrats		Contrats avec droit au tarif social		Contrats avec droit au tarif social (%)	
	Gaz naturel	Electricité	Gaz naturel	Electricité	Gaz naturel	Electricité
Q1 2020	3.072.345	5.142.369	322.248	522.152	10,5%	10,2%
Q4 2022	3.153.573	5.212.723	657.868	1.033.250	20,9%	19,8%
Delta Q4 2022 - Q1 2020			335.620	511.098		

Source : SPF Economie

7. Si l’on souhaite faire la distinction entre les clients protégés « classiques » et les clients protégés « BIM », il y a lieu de se référer aux créances clients protégés électricité et gaz naturel introduites par les fournisseurs en 2022⁴. Il ressort des tableaux 2 et 3 ci-dessous qu’environ 917.000 clients électricité, dont 472.000 « classiques » et 445.000 « BIM », et environ 575.000 clients gaz naturel, dont 296.000 « classiques » et 279.000 « BIM », ont bénéficié du tarif social en 2021. Ces chiffres ne tiennent pas compte des clients protégés régionaux qui bénéficient également du tarif social.

Tableau 2 : nombre de clients protégés électricité classique et BIM au 31 décembre 2021

Nombre de clients protégés	BE	VL	BRU	WAL
TOTAL Electricité	916.904	469.006	122.605	325.293
Classiques	471.686	232.392	64.940	174.354
BIM	445.218	236.614	57.665	150.939

Tableau 3 : nombre de clients protégés gaz naturel classique et BIM au 31 décembre 2021

Nombre de clients protégés	BE	VL	BRU	WAL
TOTAL Gaz naturel	574.661	320.538	88.431	165.692
Classiques	295.887	158.865	46.457	90.565
BIM	278.774	161.673	41.974	75.127

³ [Avis \(A\)2219 du 1^{er} avril 2021](#) sur la fourniture de chaleur au moyen de réseaux de distribution de chaleur à distance à des clients protégés résidentiels et sur les règles du mécanisme de financement et de détermination du coût réel net

⁴ Dans la mesure où les créances « clients protégés » électricité, gaz naturel et chaleur des fournisseurs concernant l’année de facturation 2022 doivent être introduites auprès de la CREG pour le 31 mars 2023, la CREG ne dispose actuellement pas de statistiques au 31 décembre 2022.

1.2. INTRODUCTION D'UN CRITERE DE REVENUS

1.2.1. LE TARIF SOCIAL : PROTECTION EFFICACE POUR LES MENAGES VULNERABLES

8. D'après le Rapport annuel 2022 de la Banque nationale de Belgique⁵, les « *les ménages dans les quartiles de revenus inférieurs qui n'ont pas droit au tarif social enregistrent [...] une inflation supérieure à la moyenne. Ils doivent en effet dépenser relativement plus pour le gaz et l'électricité, deux catégories pour lesquelles l'inflation a bondi en cours d'année. Ils font par conséquent face à une inflation plus élevée que le chiffre publié. La plupart des ménages du quartile de revenus le plus bas bénéficient néanmoins du tarif social, et assurément depuis son élargissement. **Le tarif social (ou son élargissement) est donc une mesure effective visant à soutenir les ménages vulnérables** ».* En effet, les ménages du premier quartile de revenus qui bénéficiaient du tarif social ont subi une inflation de 6,5% en 2022, tandis que les ménages de ce même quartile qui ne bénéficiaient pas du tarif social ont subi une inflation de 11,5%.

9. De plus, dans la version mise à jour de ses recommandations, la plateforme de lutte contre la précarité énergétique indique que les publics qui se tournent désormais vers les CPAS afin de demander de l'aide pour régler leurs factures d'énergie a changé. Les CPAS voient désormais des ménages de la classe moyenne frapper à leur porte. D'après ces recommandations mises à jour, plus du tiers de la classe moyenne « basse » (où les femmes, les familles monoparentales et les ménages isolés sont surreprésentés) et plus de 8 % des ménages de la classe moyenne « centrale », souffrent de précarité énergétique⁶. Il en ressort que plus les revenus d'un ménage sont faibles, plus leur capacité à absorber le choc des augmentations des prix de l'énergie est limitée.

10. Ce constat vient renforcer celui de la Banque nationale de Belgique, selon lequel l'inflation enregistrée en 2022 a touché plus fortement les 20% de ménages du premier quartile de revenus qui ne bénéficiaient pas du tarif social⁷. C'est pourquoi l'introduction d'un critère de revenus dans les conditions d'octroi du tarif social semble plus que jamais nécessaire afin de cibler les ménages qui ont le plus besoin de cette protection efficace contre l'inflation et la précarité énergétique, c'est-à-dire les ménages aux revenus les plus faibles.

1.2.2. REINTRODUCTION DE L'OUVERTURE DU TARIF SOCIAL AUX BIM DE MANIERE PERENNE, ASSOCIEE A UN PLAFOND DE REVENUS

11. Par conséquent, la CREG recommande 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. Le critère de revenus proposé par la plateforme, à savoir le plafond utilisé pour les clients BIM ayant ce statut sur base du revenu, est considéré comme pertinent, et présente l'avantage d'être déjà utilisé au niveau national⁸.

12. Par ailleurs, comme suggéré par certains membres de la plateforme, l'introduction d'un critère de revenus dans l'octroi du tarif social pourrait être complétée par l'introduction d'un plafond de revenus. En effet, comme l'a montré la mesure d'élargissement du tarif social aux BIM en vigueur du 1^{er} février 2021 au 30 juin 2023, l'octroi du tarif social aux BIM a généré un doublement du nombre de

⁵ Voir https://www.nbb.be/doc/ts/publications/nbbreport/2022/fr/t1/rapport2022_ti_complet.pdf, graphique 3.5 p.103.

⁶ Les recommandations de la plateforme mises à jour en mars 2023 renvoient aux catégories suivantes, telles que définies par Robben, Van den Heerde et Van Lancker : la classe moyenne « basse » comprend les ménages dont les revenus équivalents sont compris entre 60% et 80% de la médiane ; la classe moyenne « centrale » reprend les ménages dont les revenus équivalents sont compris entre 80% et 120% de la médiane ; la classe moyenne « haute » regroupe les ménages dont les revenus équivalents sont compris entre 120% et 200% de la médiane.

⁷ Voir le [Rapport annuel 2022](#) de la Banque Nationale de Belgique, p.102 et 103.

⁸ Les plafonds de revenus "BIM" sont consultables sur le [site web de l'INAMI](#).

bénéficiaires du tarif social par rapport au 1^{er} trimestre 2020. Par conséquent, l'ouverture du tarif social aux personnes disposant du statut BIM générerait un doublement du coût du tarif social pour le budget de l'Etat. L'introduction d'un plafond de revenus permettrait dès lors de contenir l'augmentation du nombre de bénéficiaires du tarif social et, partant, le coût du tarif social pour le budget de l'Etat.

13. Concrètement, l'élargissement du tarif social aux BIM comporterait en soi l'instauration d'un plafond de revenus pour les clients relevant de cette catégorie, à savoir le plafond de revenus « BIM » tel que fixé par l'INAMI. Il existe deux catégories de BIM, soumises à des plafonds de revenus différents, à savoir les BIM « statut », regroupant les personnes qui se trouvent dans une situation particulière (invalides, handicapés, pensionnés, chômeurs complets depuis au moins 3 mois), et les « BIM » revenus, définis par leurs revenus inférieurs aux plafonds repris dans le tableau ci-dessous. Il est également possible d'obtenir le statut BIM lorsque l'on bénéficie d'une allocation telle que l'aide aux personnes âgées ou l'aide à l'intégration sans être soumis à un plafond de revenus.

Tableau 4 : plafonds de revenus applicables aux BIM en €/an

Date de la demande	Statut de la personne	Ménage d'une seule personne	Majoration par personne supplémentaire dans le ménage
2023	BIM "Statut"*	25.219,73	4.682,19
	BIM "Revenus"	23.303,84	4.314,18
2022	BIM "Statut"	22.315,85	4.131,28
	BIM "Revenus"	20.292,59	3.756,71

*Pour les BIM "revenus", les montants indiqués correspondent à ceux applicables au 1er janvier de l'année concernée.

14. Concernant les clients protégés « classiques », ces derniers ont droit au tarif social sur la base de leur appartenance à l'une des 4 catégories définies par le SPF Economie, dont la plupart comprennent un plafond de revenus (par exemple les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale et de la garantie de revenus aux personnes âgées, une allocation d'aide aux personnes âgées au niveau régional, ou encore les locataires d'un logement social). Néanmoins, d'autres catégories ne comportent pas de dimension de revenus, telles que les bénéficiaires d'une allocation familiale supplémentaire pour les enfants souffrant d'une incapacité physique ou mentale.

15. Afin de cibler l'octroi du tarif social sur les ménages les plus exposés à l'inflation et au risque de précarité énergétique, à savoir ceux du premier quartile de revenus, tout en limitant le coût de la mesure pour le budget de l'Etat, il est dès lors proposé de fixer un plafond de revenus comme critère supplémentaire à respecter pour bénéficier du tarif social. Ce plafond devrait être supérieur au plafond de revenus BIM afin de tenir compte des frais médicaux et d'équipement élevés générés par le handicap pour les bénéficiaires d'une allocation familiale supplémentaire pour les enfants souffrant d'une incapacité physique ou mentale.

16. Si l'on entend par ailleurs cibler le nouveau public qui se tourne désormais vers les CPAS afin de régler ses factures d'énergie, à savoir la classe moyenne « basse », dont un tiers est à risque de précarité énergétique, ainsi que les premiers déciles de revenus de la classe moyenne « centrale », il convient de cibler les ménages dont les revenus sont inférieurs ou égaux au revenu médian.

17. D'après la dernière enquête de Statbel sur le budget des ménages belges portant sur les données de 2020, les deux premiers quartiles de revenus sont situés en dessous de 32.325 euros par an⁹. La CREG préconise donc de fixer le plafond de revenus à ce revenu médian pour un ménage d'une personne seule, en tenant de l'ensemble des revenus y compris mobiliers et immobiliers, et majoré de 4.500 euros par personne supplémentaire dans le ménage (ce qui correspond à la moyenne de la majoration par personne supplémentaire dans le ménage applicable pour les BIM « statut » et les BIM

⁹ Voir <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/budget-des-menages/plus>, dans le fichier « Enquête sur le budget des ménages (EBM) 2020 », onglet « Metadata ».

« revenus » en 2023). Ce plafond pourra être revu à la hausse ou à la baisse en fonction des mises à jour des enquêtes Statbel, afin de refléter au mieux la situation des ménages belges.

1.2.3. INTRODUCTION D'UN TARIF SOCIAL DIFFERENCIE EN FONCTION DES REVENUS

18. Une autre piste pour élargir le tarif social aux BIM tout en limitant le coût de la mesure pour l'Etat pourrait être d'introduire un tarif social « différencié » en fonction des catégories de revenus. Néanmoins, celle-ci se heurte à des difficultés opérationnelles, dans la mesure où les avertissement extraits de rôles relatifs à un exercice fiscal (une année calendrier) sont disponibles environ 18 mois après la clôture dudit exercice, ce qui entraîne un décalage de près de deux ans entre le moment où le ménage dispose de ses revenus et le moment où ces mêmes revenus sont connus des administrations fiscales. De plus, cette piste présente notamment l'inconvénient que les fournisseurs d'énergie n'ont actuellement pas accès aux données de revenus de leurs clients, et ne sont donc pas en mesure d'attribuer un tarif social différencié.

19. Cette piste, qui présenterait l'avantage d'apporter une aide équitable, ne pourra pas être suivie tant que les institutions compétentes ne disposeront pas d'une base de données permettant de faire le lien entre les revenus d'un ménage (informations disponibles auprès du Ministère des finances) et le statut de la personne (informations disponibles auprès de la banque carrefour de la sécurisé sociale et, pour ce qui est du droit au tarif social, auprès du SPF Economie). La CREG recommande dès lors que les moyens financiers nécessaires au développement d'une telle base de données intégrée soient mis en œuvre au plus vite. Celle-ci s'avère aujourd'hui indispensable à l'élaboration d'un tarif social différencié en fonction des revenus. L'Etat belge pourra ainsi cibler les diverses aides aux ménages (tarif social, chèques énergie, paquet de base, ...) vers ceux qui en ont réellement besoin tout en réduisant leur impact budgétaire, ce qui permettra notamment de couvrir les coûts de développement de cette base de données. Le coût estimé du tarif social pour la clientèle BIM est actuellement le suivant pour la période 2021 à Q2 2023. La baisse des prix sur les marchés de gros permet de réduire le coût pour l'Etat belge au 2^e trimestre 2023.

Tableau 5 : Coût estimé pour l'extension du tarif social aux BIM pour la période 2021 à Q2 2023 (en €)

	Electricité	Gaz	Total E&G
2021	110.229.148	155.289.120	265.518.268
2022	400.428.215	672.196.144	1.072.624.359
Q1 2023	87.554.632	209.378.759	296.933.391
Q2 2023	10.869.816	24.117.072	34.986.888
Total 2021 à Q2 2023	609.975.967	1.061.723.422	1.670.062.907

20. Néanmoins, dans l'attente de cette base de données, une solution transitoire pourrait être envisagée suivant le modèle mis en œuvre pour l'octroi du forfait de base 2022 et 2023. Sur cette base, il serait possible d'attribuer le tarif social « plein tarif » à l'ensemble des ayants-droits, puis d'en récupérer un certain pourcentage via la déclaration d'impôts si le plafond de revenus du ménage proposé au point 1.2.2 est dépassé. La CREG devrait alors définir le gain moyen annuel en électricité et en gaz d'un client bénéficiant du tarif social par rapport à un contrat au tarif commercial. Le client devrait spécifier sur sa déclaration d'impôt s'il bénéficie du tarif social électricité et/ou gaz. Si tel est le cas, et que le client gagne un montant supérieur au plafond déterminé, l'Etat récupérerait une partie du gain moyen annuel calculé par la CREG.

1.3. INTRODUCTION D'UN SYSTEME DE PRIMES POUR LES PERSONNES RACCORDEES A UNE CHAUDIERE COLLECTIVE D'UN IMMEUBLE PRIVE

21. Comme recommandé par la plate-forme de la Fondation Roi Baudouin et analysé dans son avis (A)2394 du 12 mai 2022¹⁰, la CREG préconise d'instaurer un système de prime pour les cas où une application du tarif social est impraticable, et plus précisément dans le cadre d'une chaudière collective dans un immeuble privé.

22. Sur la base des composantes énergie de référence de l'année 2023, le coût estimé de l'octroi de cette prime s'élève à 39,2 M€ (contre 187,2 M€ dans l'avis 2394). La diminution du coût de cette mesure éventuelle est due à la forte baisse des cotations gazières depuis la mi-2022.

23. Cela pourrait également résoudre le problème de certaines agences immobilières sociales (AIS) ou de certains CPAS qui gèrent quelques logements au sein d'un immeuble privé (qui ne peuvent pas demander le tarif social pour tout l'immeuble car certains appartements sont privés).

1.4. ACCORDER LE TARIF SOCIAL COLLECTIF GAZ/CHALEUR AUX GROUPES DE PERSONNES VULNERABLES NON COUVERTES

1.4.1. CENTRES D'HÉBERGEMENT POUR SANS-ABRIS

24. Dans une Carte blanche parue dans le journal *Le Soir* du 16 octobre 2022, le secteur francophone des centres d'hébergement pour sans-abris plaide pour l'extension du tarif social collectif gaz naturel et chaleur aux structures qui accueillent des personnes sans domicile fixe¹¹. En effet, ces établissements, qu'il s'agisse de maisons d'accueil, de centres de jour ou d'asiles de nuit, sont actuellement fournis en gaz naturel sur la base de contrats au tarif commercial.

Sur la base des informations récoltées auprès du secteur, la Belgique compterait actuellement environ 170 centres d'hébergement pour sans-abris, pour une consommation annuelle totale de gaz naturel d'environ 15,5 GWh. Le coût estimé de l'octroi du tarif social à ces centres d'hébergement du 1^{er} avril 2023 au 31 décembre 2024 avoisinerait les 525.000 € TVAC, comme l'indique le tableau 6 suivant.

Tableau 6 : Coût estimé en € de l'octroi du tarif social gaz naturel aux centres d'hébergement pour sans-abris du 1^{er} avril 2023 au 31 décembre 2024

Coût soctar gaz naturel TVAC (6 %)	
Q2 2023	62.636
Q3 2023	30.110
Q4 2023	168.870
Q1 2024	172.629
Q2 2024	39.858
Q3 2024	17.469
Q4 2024	33.407
Total Q2 2023-2024	524.979

¹⁰ [Avis \(A\)2394 du 12 mai 2022 sur les possibilités de mise en œuvre d'un système de prime dans les cas d'application du tarif social complexes \(rétroactivité\) ou impraticables \(chaudières collectives en dehors d'un logement social\)](#)

¹¹ Voir <https://www.lesoir.be/471544/article/2022-10-16/il-serait-logique-que-les-sans-abri-jouissent-du-tarif-social>

25. La CREG entend le plaidoyer du secteur de l'hébergement aux sans-abris, et considère que les structures d'accueil devraient être intégrées à la catégorie d'ayants-droits au tarif social gaz naturel qui existe actuellement pour les logements raccordés à une chaudière collective et mis en location dans le cadre d'une politique social, telle que définie à l'article 15/10, de la Loi du 15 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations¹².

1.4.2. OCCUPATIONS PRÉCAIRES

26. La mise en « occupation précaire »¹³ d'un bâtiment a pour finalité de mettre temporairement à disposition des bâtiments inoccupés (bureaux vides, anciens bâtiments industriels..) à un public précarisé, et ce pour un loyer très faible. On en compterait plusieurs dizaines en Région bruxelloise¹⁴. Lorsque ces occupations sont mises en location par l'intermédiaire d'acteurs publics sur la base d'une convention d'occupation précaire, la CREG peut considérer que cette location est réalisée dans le cadre d'une politique sociale. Par conséquent, les occupations précaires encadrées par une convention pourraient être intégrées à la catégorie d'ayants-droits au tarif social gaz naturel qui existe actuellement pour les logements raccordés à une chaudière collective et mis en location dans le cadre d'une politique social, telle que définie à l'article 15/10, de la Loi du 15 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations¹⁵.

2. APPLIQUER LE TARIF SOCIAL SUR UN VOLUME DE CONSOMMATION LIMITÉ

27. Si l'on envisage d'élargir le tarif social de manière structurelle aux BIM, entraînant ainsi un doublement du nombre de bénéficiaires et du coût pour le budget de l'Etat, il pourrait être envisagé en parallèle de limiter le volume de consommation annuel éligible au tarif social. Le tarif social pourrait ainsi être applicable uniquement à une première tranche de consommation « de base », tandis que les volumes consommés au-delà de cette tranche seraient soumis au tarif commercial du contrat conclu entre le client protégé et le fournisseur. Il conviendrait également de tenir compte des profils de consommation RLP en électricité et en gaz naturel pour établir la facture de décompte du client qui tiendrait compte des deux tarifs¹⁶.

28. En vue de déterminer les tranches de consommation « de base » en électricité et en gaz naturel, il importe de tenir compte des profils de consommation des clients protégés. Il ressort des créances « clients protégés » des deux principaux fournisseurs d'énergie (regroupant au total plus de 60% des client protégés) introduites de 2018 à 2022 que les profils de consommation moyens s'établissent à 2.600 kWh/an en électricité et à 12.600 kWh/an en gaz naturel.

¹² [Loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations](#).

¹³ L'« occupation précaire » correspond à « l'installation, pour un temps donné (et de manière légale ou non) d'individus décidés à redonner un usage à un bâtiment inoccupé : habitat, commerce pop up store, atelier d'artiste ». Voir « [Les occupations précaires, Guide juridique et pratique](#) » de Perspective.brussels, 2018.

¹⁴ Nos demandes d'informations relatives aux conventions d'occupation précaire en Wallonie et en Flandre n'ont pas abouti.

¹⁵ [Loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations](#).

¹⁶ Les profils RLP, ou « Real Load Profile », sont définis sur le [site web de Synergrid](#).

29. Afin de ne pas pénaliser les grandes familles, dont les volumes de consommation sont supérieurs à la moyenne en raison du nombre plus élevé de personnes au sein du ménage, il faut également tenir compte de la consommation annuelle en fonction de la taille du ménage. D'après des informations récoltées auprès du principal fournisseur d'énergie basées sur un échantillon de 242.000 ménages en 2018, soit environ 40% des clients protégés classiques de l'époque, la consommation moyenne d'un ménage de 5 personnes¹⁷ était de 4.854 kWh/an et de 18.519 kWh/an en gaz naturel. Pour ces mêmes ménages de 5 personnes, la consommation médiane (qui présente l'avantage de ne pas être influencée par les volumes de consommation extrêmes) était de 3.991 kWh/an en électricité et de 16.594 kWh en gaz naturel.

30. Compte tenu de ces éléments, la CREG propose que ces tranches de consommation « de base » soient fixées au même niveau que celle des profils actuellement utilisés dans ses analyses relatives aux clients résidentiels non protégés, à savoir 3.500 kWh en électricité simple tarif, 3.500 kWh en électricité bihoraire, dont 1.600 kWh en bihoraire jour et 1.900 en bihoraire nuit, et de 17.000 kWh en gaz naturel. D'après une enquête commandée par la CREG auprès de consommateurs belges en 2021, ces profils correspondent en effet à 66% des ménages belges en électricité et à 74% des ménages belges en gaz naturel.

31. Il faut néanmoins garder à l'esprit que l'avantage de cette mesure pour le budget de l'Etat serait limité, dans la mesure où la plupart des ménages bénéficiant du tarif social enregistrent des consommations annuelles inférieures à ces niveaux de 3.500 kWh en électricité et 17.000 kWh en gaz naturel. Si l'objectif est de fortement réduire le coût du tarif social pour le budget de l'Etat, il faudrait alors fixer ces tranches au minimum au niveau des consommations moyennes de la clientèle protégée citées au point 28, soit 2,6 MWh/an en électricité (simple et bihoraire) et 12,6 MWh/an en gaz naturel. Sur la base de ces restrictions de volumes éligibles au tarif social, le gain pour le budget de l'Etat serait estimé à 54 millions d'euros pour l'année 2023 pour la clientèle protégée classique. Il convient néanmoins d'analyser l'applicabilité d'une telle mesure pour les fournisseurs.

Tableau 7 : gain en € pour l'Etat résultant de la limitation du volume de consommation éligible au tarif social

	Montants en € TVAC (6%)						
	Electricité volume "total"	Electricité volume "de base" 2,6 MWh/an	Gaz volume "total"	Gaz volume "de base" 12,6 MWh/an	Total E&G volume "total"	Total E&G "volume de base"	Delta Total E&G volume "total" - volume "de base"
Q1 2023	87.554.632	60.073.479	209.378.759	189.108.365	296.933.391	249.181.844	47.751.547
Q2 2023	10.869.816	10.869.816	21.450.967	20.013.103	32.320.784	30.882.919	1.437.865
Q3 2023	10.869.816	10.869.816	12.821.289	12.246.392	23.691.105	23.116.208	574.897
Q4 2023	12.760.219	12.760.219	48.930.326	44.744.525	61.690.545	57.504.744	4.185.801
Total 2023	122.054.484	94.573.331	292.581.342	266.112.385	414.635.825	360.685.716	53.950.109

32. Un point qui mériterait une attention particulière a trait aux logements mal isolés et énergivores. Il convient d'inciter les propriétaires de ces logements à entreprendre des travaux de rénovation énergétique. La CREG salue notamment les mesures prises au niveau régional qui limitent l'indexation des loyers aux logements bien isolés. La CREG encourage les autorités régionales compétentes en la matière à poursuivre les initiatives en matière d'efficacité énergétique des logements. Ceci permettra de réduire le coût supplémentaire du tarif social à charge de l'Etat dû aux « passoires » énergétiques dans lesquelles vivent certains clients protégés.

¹⁷ Une famille considérée comme nombreuse est composée de minimum 3 enfants. Avec les parents, cela fait 5 personnes.

3. REMPLACER LE TARIF SOCIAL PAR UN CHEQUE ENERGIE

33. La France avait jusque 2017 un tarif social électricité et un tarif social gaz. Ce système a été remplacé en 2018 par un chèque énergie¹⁸. Celui-ci varie entre 76 €/an et 277 €/an en fonction du niveau de revenus et de la composition du ménage. Il peut être utilisé pour toutes dépenses d'énergie (électricité, gaz, mazout, bois, ...) ou pour des dépenses liées à des travaux de rénovation énergétique de son logement. Ce système présente l'avantage de pouvoir accorder une aide différenciée en fonction des revenus et de la composition du ménage et peut permettre de réduire de manière structurelle la consommation s'il est utilisé dans le cadre d'une rénovation énergétique. Néanmoins, il présente le désavantage d'être attribué et déductible une fois par an, ce qui expose les bénéficiaires à des acomptes mensuels facturés au tarif commercial qui est supérieur à celui du tarif social. La CREG n'est pas favorable à cette option qui ne donne pas la garantie au client protégé d'avoir un contrat à un prix parmi les moins chers calculé de manière objective et qui constitue un point de référence, mais un tarif commercial qui pourrait être onéreux et qui réduirait l'avantage dont il bénéficie avec le tarif social dans sa version actuelle.

4. LIMITER LE TARIF SOCIAL À LA COMPOSANTE ENERGIE

34. Actuellement, le tarif social est calculé sur base du tarif de distribution dans la zone belge la moins chère. En raison de la réforme du tarif de référence, le coût du tarif social pour l'Etat dans les prochaines années sera principalement dû à la composante distribution. En effet, le coût de la composante énergie du tarif de référence pourrait être nul, voire négatif, dans les années à venir. Ce serait déjà le cas pour l'électricité à partir du 2^e trimestre 2023 et pour le gaz à partir du 1^{er} trimestre 2025. Ceci est dû au fait que les coefficients et *mark-up* des formules des composantes énergie de référence qui entreront normalement en vigueur au 1^{er} avril 2023 se situent à des niveaux inférieurs ou égaux à ceux des formules commerciales les moins chères qui servent actuellement à définir la composante énergie du social.

35. Sur la base des nouvelles formules des composantes énergie de référence, et en tenant compte d'une relative stabilisation des prix sur le marché de gros (ou de mesures permettant d'en endiguer les effets voir point 7), attribuer le tarif social sur la composante énergie uniquement pour les catégories actuelles classiques et BIM ne coûterait alors rien au budget de l'Etat à partir du 2^e trimestre 2023 en électricité et du 1^{er} trimestre 2025 en gaz. Ceci pourrait s'avérer opportun en raison des politiques régionales différentes concernant les tarifs GRD, en particulier les tarifs capacitaires. Cette mesure permettrait de faire économiser près de 80 M€ à l'Etat sur base annuelle. Le désavantage pour les clients protégés dans des zones de distribution onéreuses est que ceux-ci paieraient alors un tarif de distribution nettement plus élevé que dans le cadre actuel et qu'ils devraient contrôler eux-mêmes l'exactitude de la composante distribution facturée par le fournisseur. Cependant, la Wallonie et dans une moindre mesure la Flandre, ont annoncé souhaiter à terme l'uniformisation des tarifs de distribution des différentes zones ou, à tout le moins, la diminution du nombre de GRD, ce qui devrait tendre vers une uniformisation du tarif de distribution au sein de chaque région.

¹⁸ <https://chequeenergie.gouv.fr/>

5. CONSERVER LE SYSTÈME ACTUEL

36. Le système actuel a l'avantage de fixer par l'autorité fédérale un prix le plus bas, basé des critères de sécurité sociale, uniforme pour tout le pays et qui sert de point de référence en matière de prix.

37. A politique inchangée (catégories et système de compensation inchangés), le coût pour l'Etat du remboursement de la compensation aux fournisseurs pour les catégories classiques devrait être de :

- 689 M€ en 2023
- 866 M€ en 2024
- 190 M€ en 2025

38. En 2025, le coût deviendrait à nouveau relativement similaire au coût payé en 2022 (185 M€). On part ici du principe que le nombre de clients classiques demeurent identiques avec près de 500.000 clients électricité et près de 300.000 clients gaz. Sur base des cotations *forward* prévues pour le futur, le coût pour le budget de l'Etat serait nul sur la composante énergie à partir de Q2 2023 en électricité et de Q1 2025 en gaz. En l'absence de nouvelle volatilité des prix sur les marchés de gros, les coûts pour les années suivantes seraient donc encore moindres que ceux prévus pour 2025.

39. Conserver le système actuel n'est pas la solution préconisée par la CREG, dans la mesure où les bénéficiaires actuels ne sont pas définis sur la base de critères de revenus.

6. PLAFONNER LA COMPOSANTE ÉNERGIE DU TARIF SOCIAL À UN NIVEAU INFÉRIEUR DE X % AU TARIF COMMERCIAL LE MOINS CHER

40. Octroyer une réduction complémentaire sur la composante énergie (au lieu de se baser sur cette composante énergie) générerait un coût supplémentaire pour le budget de l'Etat. Ce coût serait d'autant plus important si les tarifs de marché augmentaient et serait difficilement chiffrable. En outre, ce système serait de nature à augmenter le « piège » du tarif social pour les personnes qui se situent juste au-dessus des plafonds de revenus définis au paragraphe 17 (dans la mesure où le plafond de revenus est retenu comme critère, ce que la CREG préconise). Cette mesure, si elle était mise en œuvre, devrait nécessairement être combinée à une mesure telle que la limitation de l'avantage du tarif social à la composante énergie. Combiner cette mesure avec le tarif de distribution le moins cher semble constituer un avantage excessif.

41. Il semble cependant davantage opportun de permettre à un grand nombre de personnes en précarité de pouvoir bénéficier d'un tarif sans que celui-ci soit excessivement bon marché par rapport au tarif commercial. Une réduction de 80 % pour le tarif social gaz par rapport au tarif commercial comme elle prévalait en août/septembre de l'année 2022 est à éviter.

7. REVOIR LES PRINCIPES ACTUELS RELATIFS AUX PLAFONNEMENTS

42. L'impact budgétaire important du coût du tarif social tient au fait de l'extension aux BIM, de la hausse des prix de marché mais aussi que les plafonnements consécutifs ont commencé à un moment où les prix sur les marchés de gros avaient atteint un plancher historique à la mi-2020. Le prix du gaz était à ce moment de 5 €/MWh contre une moyenne de 20 €/MWh sur la période 2006-2020 et un plafond journalier de 350 €/MWh en août 2022. Il pourrait être opportun d'introduire un plancher en dessous duquel les plafonds ne sont plus d'application. Cela pourrait être par exemple 20 €/MWh en gaz et 50 €/MWh en électricité, voire un niveau supérieur pour tenir compte de la forte inflation des dernières années. En appliquant une indexation de 20 à 25 % sur ces prix, on pourrait définir des seuils planchers de minimum 25 €/MWh en gaz et 60 €/MWh en électricité.

43. Les plafonds actuels de 10 % / 15 % en électricité et de 20 / 25 % en gaz pourraient également être augmentés de 5 points de base pour permettre une plus grande amplitude sans mettre trop en danger le budget des ménages précarisés.

44. On pourrait également déterminer que le tarif social ne peut entraîner un gain moyen supérieur à 50 % par rapport au tarif commercial le moins cher.

45. Les mesures précitées pourraient être cumulées de manière à maintenir le coût pour l'Etat à un niveau acceptable tout en permettant au client de bénéficier d'un avantage appréciable par rapport au tarif de marché. Le gain pour le budget de l'Etat de ces mesures est difficilement quantifiable mais serait important en cas de forte volatilité des prix.

46. Même s'il a un léger impact haussier, il semble également pertinent de supprimer le mécanisme du *carry forward*¹⁹. Celui-ci peut avoir pour effet qu'un client protégé paie, lors d'un trimestre donné, davantage qu'un client commercial dans la zone de distribution la moins chère. L'impact de cette suppression pour le 2^e trimestre 2023 se chiffrerait à 4,8 M€ pour les clientèles protégées classiques et BIM.

8. MESURES CONCERNANT LE REMBOURSEMENT DU COÛT DE L'APPLICATION DU TARIF SOCIAL PAR LES FOURNISSEURS D'ÉNERGIE

47. Comme mentionné dans les recommandations de la plateforme de lutte contre la précarité énergétique parues en 2021 et soutenue par la CREG, plusieurs mesures concernant la procédure de remboursement du coût de l'application du tarif social par les fournisseurs d'énergie ont été proposées. La CREG préconise à nouveau d'instaurer les mesures suivantes²⁰ :

¹⁹ Ce mécanisme est décrit en fin d'article 9 de [l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux](#). Il implique que les montants déduits en raison du plafonnement sont récupérés au cours du trimestre suivant, pour autant qu'ils ne dépassent pas les plafonds de ce trimestre.

²⁰ Ces recommandations sont précisées dans la [note technique](#) accompagnant les recommandations de la plateforme de septembre 2021.

- Tenir compte des quotas de certificats verts dans le calcul du prix de référence : baser le prix de référence sur les quotas de certificats verts effectivement d'application dans chaque région (au lieu d'une seule région aujourd'hui) et ainsi rembourser les fournisseurs sur la base des frais réellement encourus. L'impact général serait marginal, il serait défavorable pour les fournisseurs présents en région de Bruxelles-Capitale et favorable pour les fournisseurs opérant principalement en Wallonie. L'impact pour les fournisseurs présents en Flandre serait nul étant donné que les composantes énergie de référence électricité sont basées depuis plusieurs trimestres sur les quotas de certificats verts et de cogénération flamands (voir notes trimestrielles concernant la fixation des prix maximaux sociaux et des composantes énergie de référence²¹)
- Diminuer le coût de préfinancement par les fournisseurs : mettre en place le versement structurel d'acomptes, comme cela a été fait dans le cadre de l'élargissement temporaire des catégories de bénéficiaires du tarif social aux BIM et comme cela sera le cas pour le 1^{er} trimestre 2023. Les recommandations proposaient de prévoir le versement d'acomptes trimestriels aux mois de janvier, avril et juillet de l'année t correspondant à un quart de la créance approuvée en septembre de l'année t-1 ;

///

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

Laurent JACQUET
Directeur

Koen LOCQUET
Président f.f. du Comité de direction

²¹ La note la plus récente est la note 2494 du 11 janvier 2023 disponible sur <https://www.creg.be/fr/publications/note-z2494>, voir page 15/28.