



Note explicative

**Application du tarif social pour  
l'électricité et le gaz : la non-réfectivité  
des coûts**

L'application du tarif social pour l'électricité et le gaz est une obligation de service public pour le compte des fournisseurs d'énergie. Depuis la révision en 2012, cette obligation de service public ne reflète plus les coûts encourus par les fournisseurs. Les causes peuvent être résumées comme suit.

1. Les fournisseurs ne sont rémunérés pour la fourniture d'énergie que sur la base **d'un tarif de référence**. En raison de la méthode de calcul, le tarif de référence ne **reflète pas le coût réel de la fourniture d'énergie** et ne permet pas au fournisseur de déterminer une stratégie de couverture (hedging) correcte pour l'achat de l'énergie. Les contrats en ligne moins chers entrent également en compte dans le calcul du tarif de référence, alors que les clients bénéficiant du tarif social requièrent justement un traitement et un suivi sur le plan administratif.
2. Le prix de référence ne tient pas compte de **l'obligation de quota de certificats verts de la Région** au sein de laquelle le bénéficiaire réside et n'évolue pas simultanément avec l'évolution annuelle des quotas.
3. Outre la rémunération insuffisante de la fourniture de l'énergie, il existe également un **coût de préfinancement indéniable** dans le chef du fournisseur. La CREG ne rembourse les fournisseurs qu'après en moyenne 22 à 23 mois faisant suite à une procédure de contrôle très stricte.
4. Le remboursement est conditionné à la **présence de moyens suffisants dans le Fonds qui y est dédié**, lequel n'a pas été ajusté suite au gel du tarif social ou à la baisse de la consommation due à la crise du Covid-19, ce qui fait craindre un manque de moyens pour les remboursements aux fournisseurs.
5. L'application du tarif social est un **processus administratif complexe et coûteux** pour lequel il n'existe aucune compensation financière.
6. Enfin, la CREG applique un processus de **contrôle très lourd** en termes de charge de la preuve pour les fournisseurs, pouvant conduire à l'application de **sanctions disproportionnées**.

Nous concluons que l'application du tarif social fausse le marché et est discriminatoire. Cette conclusion est confirmée par une étude réalisée par Sia Partners pour compte de la FEBEG et visant à objectiver le coût du mécanisme pour les fournisseurs ainsi que proposer des pistes d'amélioration. En conclusion de cette étude, **Sia Partners chiffre ces impacts à 51 M €** (chiffres 2018). Environ 9% des clients bénéficient du tarif social, mais son application coûte donc cher aux fournisseurs d'énergie, alors que leur activité a été déficitaire ces dernières années (cfr. étude Arthur D. Little). **Des propositions de correction des travers du mécanisme** sont également présentées. La FEBEG aimerait discuter de ces pistes dans une atmosphère constructive avec les autorités et les régulateurs afin de voir comment les goulets d'étranglement peuvent être traités.

Une telle remédiation est urgente, à la fois pour la situation actuelle mais certainement si le nombre de bénéficiaires du tarif social devait être augmenté. Nous comprenons que de telles idées sont sur la table aujourd'hui. Cependant, les fournisseurs sont à la limite de ce système. Une nouvelle augmentation du nombre de bénéficiaires ne fera donc, certainement dans le cadre actuel, qu'accroître la vulnérabilité des fournisseurs.

## 1. LE FONCTIONNEMENT DU TARIF SOCIAL

Le gouvernement accorde un tarif social pour l'énergie. Il s'agit d'un tarif avantageux accordé à certaines catégories de clients dit protégés. Le droit au tarif social est fixé/renouvelé annuellement par les institutions sociales concernées, et ne s'applique qu'au domicile officiel du client

Le tarif social est exprimé EUR/kWh et Le tarif social ne comporte pas de coûts forfaitaires ni de frais d'abonnement. Il est calculé par la CREG chaque trimestre conformément aux arrêtés ministériels du 30.3.2007 tels que modifiés par les arrêtés ministériels du 3 avril 2020<sup>1</sup>. En raison de l'augmentation des prix de l'électricité et du gaz naturel entre 2018 et 2020, le tarif social a été gelé au niveau antérieur au 1.2.2019 jusqu'au 31.01.2020 pour l'électricité et jusqu'au 31.7.2019 pour le gaz. À ce jour, aucune initiative n'a été prise pour financer le coût total de ce gel.

Depuis 2010, une partie du processus relatif à l'octroi du tarif social a été automatisée. À l'heure actuelle, **80 à 85 % des bénéficiaires** reçoivent **automatiquement le tarif social**. Aujourd'hui, il y a donc des personnes qui ne reçoivent pas automatiquement ce droit et qui doivent envoyer elles-mêmes un certificat papier au fournisseur d'énergie.

L'application du tarif social relatif à l'électricité et au gaz est une **obligation de service public** pesant sur les fournisseurs d'énergie. Ceux-ci peuvent théoriquement **recupérer** la différence entre le tarif social et le tarif commercial par le biais d'un Fonds géré par la CREG (selon une procédure légalement consacrée)<sup>2</sup>. Le **prix de référence**<sup>3</sup> qui sert de base au calcul du montant à rembourser aux fournisseurs est calculé par la CREG sur la base de la moyenne arithmétique des tarifs commerciaux les plus bas des fournisseurs actifs<sup>4</sup>.

À partir du 1.7.2020 le calcul du tarif social est plafonné lorsqu'il est supérieur au tarif social de la période précédente de plus de 10 % pour l'électricité et de plus de 15% pour le gaz ainsi que lorsqu'il est supérieur de plus de 20 % à la moyenne des tarifs sociaux des quatre trimestres précédents pour l'électricité et 25% pour le gaz et. Le plafonnement implique que le tarif social est limité au niveau du plus bas de ces deux plafonds.

Les fournisseurs obtiennent le remboursement de la différence entre le tarif social et le prix de référence auprès de la CREG au terme d'une procédure de contrôle très stricte.

---

<sup>1</sup> L'AM du 3.4.2020 modifiant l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire et l'AM du 3.4.2020 modifiant l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture de gaz aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire

<sup>2</sup> Les AR du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination des coûts de l'application des tarifs sociaux par les entreprises d'électricité et de gaz naturel et les règles d'intervention pour leur prise en charge).

<sup>3</sup> Cela signifie le prix de l'énergie le plus bas par composante (c'est-à-dire la redevance annuelle, le tarif normal, le pic/le creux et le tarif de nuit exclusif) et les contributions les plus faibles pour les certificats verts. Pour que le tarif commercial le plus bas soit pris en compte, le fournisseur doit avoir été actif dans l'une des trois régions belges au cours des 12 derniers mois.

<sup>4</sup> Ces tarifs ne tiennent pas compte des deux extrêmes, mais incluent des offres liées à des frais de services moins élevés, comme les produits en ligne.

## 2. LA NON-RÉFLECTIVITÉ DES COÛTS POUR LES FOURNISSEURS D'ÉNERGIE

Les fournisseurs ne reçoivent qu'une compensation partielle pour les manques à gagner liés à l'application du tarif social et ne reçoivent aucune compensation pour le travail administratif induit.

### 2.1 LE CALCUL DU PRIX DE RÉFÉRENCE NE REFLÈTE PAS LE COÛT RÉEL

Le prix de référence calculé par la CREG sur la base de la **moyenne arithmétique des tarifs commerciaux les plus bas des fournisseurs actifs** ne permet pas de refléter les coûts réel du système pour les fournisseurs :

- Ce sont principalement les contrats en ligne moins chers qui constituent la base du tarif de référence, alors que les clients bénéficiant du tarif social requièrent justement un traitement et un suivi spécifique sur le plan administratif, lesquels ne peuvent être effectués en ligne.
- Le prix de référence **ne reflète pas le coût réel de la fourniture d'énergie** : le prix de référence est basé sur les tarifs les moins chers publiés avant l'application du tarif social, tandis que les frais d'approvisionnement sont liés à la période de fourniture durant laquelle le tarif social s'applique. Selon la période de l'année, les tarifs les moins chers publiés seront basés sur des indices mensuels variables ou sur des prix fixes ou sur un mélange des deux. Ce **mécanisme opaque** signifie qu'il est impossible pour un fournisseur d'aligner ses achats d'énergie avec les tarifs de référence et donc qu'aucune opération de couverture correcte ne peut être appliquée. Il en résulte des risques (et donc des coûts) majeurs au niveau de l'approvisionnement des fournisseurs.
- Enfin, le prix de référence contient la **contribution pour l'électricité verte (et cogénération) sans distinction de la Région au sein de laquelle le bénéficiaire réside**. Pourtant, les obligations de quotas et les impacts coûts varient selon la Région. De plus, les évolutions annuelles des quotas ne sont pas prises en compte.

### 2.2. LE COÛT DU PRÉFINANCEMENT PAR LE FOURNISSEUR

Suite à l'introduction de sa demande par le fournisseur et au terme d'une procédure de contrôle très stricte, la CREG rembourse les fournisseurs à la fin de l'année suivant l'année de fourniture. Ce remboursement est effectué **grâce aux ressources du Fonds, alimentées par le produit de la contribution fédérale**. La longue durée du processus signifie que les fournisseurs d'énergie supportent structurellement un coût de préfinancement important. Il en résulte un impact significatif sur leur trésorerie. Cet impact est encore plus lourd en cas de gel du tarif social ou de plafonnement.

De plus, Le remboursement n'étant possible qu'à concurrence des sommes disponibles sur le fonds, le risque de prolongation du délai de remboursement au terme de la procédure est important (un risque réel compte tenu du récent plafonnement du tarif social, mais surtout compte tenu de la baisse de la consommation suite à la crise de Covid-19). Selon l'arrêté royal actuel, en cas d'insuffisance des moyens sur le fond, le paiement des dettes qui ne pouvaient plus être payées est différé jusqu'à ce que les fonds nécessaires soient disponibles dans le Fonds. De plus, la créance est payée en fonction de l'ordre de réception de la déclaration (que le fournisseur doit introduire au plus tard le 31 mars de l'année civile suivante). Or à ce jour, **il n'existe pas de mécanisme d'ajustement des moyens disponibles sur le fond** pour assurer le remboursement complet des fournisseurs.

### 2.3. AUCUNE INDEMNITÉ POUR LES FRAIS ADMINISTRATIFS

La procédure administrative actuelle relative à l'application du tarif social est encore très laborieuse. **Les fournisseurs ne sont pas remboursés pour les charges et coûts administratifs** suivants :

- **Le traitement manuel car la procédure n'est pas entièrement automatisée** : la recherche et le traitement des attestations sous forme papier (le scannage, la mise en relation avec le fichier de clients, la prise de contact avec le client, l'adaptation du contrat et la rectification de la facture, etc.) et les interventions manuelles nécessaires pour tout clients en raison de modifications intermédiaires des données ou à la suite d'un déménagement par exemple.
- **Le suivi et le traitement des questions et des plaintes et le traitement des rectifications** à l'attention des clients qui n'ont plus droit au tarif social ou qui ont récemment acquis ce droit. Les fournisseurs sont contraints d'attendre parfois plusieurs mois avant d'obtenir confirmation des autorités compétentes de la prolongation ou non du droit au tarif social. Si ce droit a évolué pour un client donné, le fournisseur doit ajuster la facturation de manière rétroactive et assurer la communication vers le client, potentiellement mécontent en cas de perte de droit. La correction portant sur plusieurs mois peut entraîner éventuellement des difficultés de paiement. Le client peut également avoir changé de fournisseur ou déménagé, ce qui complique encore la procédure et la récupération de la créance.

Par ailleurs, le processus de vérification de l'exactitude des demandes des fournisseurs - réalisé par la CREG par échantillonnage - est particulièrement lourd et fait porter aux fournisseurs un risque considérable. En effet, le résultat de l'échantillon est utilisé comme pourcentage de paiement de la totalité de la demande de recouvrement sans que sa représentativité ne soit avérée. Ce **caractère disproportionné** a été confirmé par le Conseil d'État dans son avis de 2011<sup>5</sup>.

## 3. ETUDE DE SIA PARTNERS SUR L'APPLICATION DU TARIF SOCIAL PAR LES FOURNISSEURS

Vu les risques et difficultés auxquels les fournisseurs sont confrontés dans l'application du tarif social, la Febeg a demandé à Siapartners de mener une étude visant à objectiver la réflectivité des coûts de l'application du tarif social pour les fournisseurs d'énergie et examiner des pistes d'amélioration. Les principaux éléments de l'étude sont résumés ci-dessous, les éléments évoqués ci-dessus y étant largement confirmés.

### 3.1 CONSTATATIONS

Les principales conclusions de cette étude de Siapartners sont :

- Le mécanisme du tarif social **ne reflète pas la réalité des coûts** pour les fournisseurs d'énergie :
  - Le mécanisme d'indemnisation des fournisseurs n'est pas conforme aux pratiques du marché du secteur. Ni en matière d'achat d'énergie ni au niveau de la facturation des coûts qui ne tient pas compte du service octroyé au client.
  - Le mécanisme ne reflète pas les coûts liés aux obligations légales des fournisseurs qui doivent s'acquitter d'un quota régional de certificats verts (et de cogénération pour la Flandre) pour les clients bénéficiant du tarif social.

<sup>5</sup> Avis 49/711/3 et 49/712/3, 11°, du 21 juin 2011.

- Le mécanisme implique un coût de préfinancement important pour les fournisseurs dans la mesure où le remboursement des montants a lieu en moyenne 22 à 23 mois après l'octroi du tarif social.
- De plus, le système est complexe et entraîne des frais administratifs supplémentaires qui ne sont pas remboursés.
- **Le coût total annuel que le secteur doit supporter a été évalué à 51 M €** pour l'année de référence (2018). Elle peut être subdivisée comme suit :
  - La fixation du taux de référence et le problème de la couverture : 24,2 M€.
  - Couverture incomplète de l'obligation de quota : 11,5 M€.
  - Le coût de préfinancement : 11,3 M€.
  - Coûts administratifs supplémentaires dus à la complexité du système : 4,2 M€.

Au total, le coût pour le secteur du tarif social (par point d'accès) est de 72 € pour l'électricité et de 79 € pour le gaz naturel. En appliquant le tarif social, le fournisseur perd donc plus de 70 € par client.

- De plus, le système de calcul du tarif social et de la compensation pour les fournisseurs **manque de transparence**.

### 3.2 PISTES DE SOLUTIONS

L'étude indique également des pistes qui peuvent résoudre les problèmes énumérés ci-dessus.

- Afin de **rendre le tarif de référence** (qui sert de base au remboursement) **davantage aligné avec le marché de l'énergie**, il est possible d'établir une formule de prix spécifique qui suit l'évolution du marché de gros. Un «markup» devrait y être ajouté pour couvrir les coûts encourus par les fournisseurs pour servir ces clients sur tarif social. Le gros avantage de cette proposition est que la formule de prix, contrairement à aujourd'hui, est connue à l'avance, ce qui diminue le risque d'approvisionnement pour les fournisseurs. Une alternative, moins optimale, serait de ne tenir compte que des formules de prix fixes pour le calcul du tarif de référence. Les prix fixes reflètent en effet un niveau de prix moyen d'1 an (par exemple).
- En ce qui concerne **l'obligation régionale de quota** de certificats verts (et de cogénération pour la Flandre), un coût régional peut facilement être intégré dans le tarif de référence, de même que la **prise en compte des évolutions annuelles**.
- Pour pallier aux coûts de préfinancement, on pourrait instaurer des **avances**. Les **frais administratifs** pourraient être compensés individuellement par point d'accès ou intégrés dans le «markup».

Febeg reste à la disposition des autorités et des régulateurs pour expliquer davantage cette analyse et examiner conjointement les pistes de résolution des problèmes identifiés.

### 3.3 PROPOSITIONS ACTUELLES D'EXTENSION DES TITULAIRES DE DROITS AU TARIF SOCIAL

Des idées ont récemment été lancées pour donner un avantage supplémentaire à de nombreux nouveaux clients (par exemple temporairement sans emploi pendant la crise du Coronavirus) en leur accordant une allocation sociale limitée dans le temps ou même

structurellement. Une idée est également de transférer ces clients chez le gestionnaire de réseau.

Ces deux idées, si elles étaient mises en œuvre, impacteraient lourdement les fournisseurs, en particulier dans le cadre de compensation actuelle.

- **Augmenter le nombre de clients sur tarif social, structurellement ou temporairement ?**

Étant donné que le tarif social ne reflète actuellement pas les coûts, une nouvelle augmentation du nombre de titulaires de droits, temporairement ou structurellement, dans le cadre de la compensation actuelle ne ferait qu'accroître les coûts pour les fournisseurs. Si l'on opte néanmoins pour l'élargissement des catégories, le mécanisme de compensation doit absolument être corrigé afin que ce système reste viable pour les fournisseurs.

- **Augmenter structurellement ou temporairement le nombre de clients bénéficiant de tarifs sociaux et les transférer au gestionnaire de réseau ?**

Cette proposition signifierait que les contrats des clients avec leurs fournisseurs commerciaux sont rompus et qu'ils sont fournis par l'opérateur du réseau à un tarif social. Cette option serait également source de lourdes pertes dans la situation actuelle du marché. En effet, les fournisseurs seront obligés de revendre l'énergie achetée à l'avance pour fournir les clients concernés, mais à des prix du marché beaucoup plus bas.

#### 4. CONCLUSIONS : NECESSITE D'APPORTER CERTAINS AJUSTEMENTS AU MECANISME DU TARIF SOCIAL

En l'état, l'application du **tarif social ne reflète pas les coûts, fausse le marché et est discriminatoire**. Dans un récent rapport de la Commission européenne du 9.1.2019 relatif aux prix et aux coûts de l'énergie<sup>6</sup>, la Commission européenne confirme que l'application du tarif social en Belgique constitue une forme de régulation des prix (laquelle n'est donc possible que dans des conditions strictes). La nature des prix réglementés qui faussent le marché est également confirmée dans le rapport susmentionné de la Commission européenne.

Dès lors, une correction du système s'avère nécessaire sur les points suivants :

1. **La méthode de calcul du taux de référence doit être adaptée** pour refléter correctement les coûts supportés par les fournisseurs.
2. **Les fournisseurs sont dédommagés pour la complexité administrative supplémentaire.**

---

<sup>6</sup> Commission Staff Working document accompanying the document REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS: Energy prices and costs in Europe Energy prices and costs in Europe. Part IV Impact Price regulation – 9.1.2019  
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2019/EN/SWD-2019-1-F1-EN-MAIN-PART-5.PDF>

3. Prévoir une **procédure de contrôle plus flexible en ce qui concerne le remboursement de la demande de recouvrement dans le chef du fournisseur avec des sanctions plus équilibrées.**
4. **Limiter les coûts de préfinancement** dans le chef des fournisseurs d'énergie.
5. Enfin, un **financement** doit être recherché pour assurer la disponibilité des moyens en vue du remboursement complet et à temps du coût net de la mesure pour les fournisseurs.

A cette fin, la FEBEG dispose de proposition et est prête à partager ses idées concernant des améliorations susceptibles d'être mises en œuvre au moyen d'une simple adaptation des AR qui définissent les modalités du processus d'introduction, de contrôle et de remboursement des demandes de recouvrement.

---