SERVICE REGULATION

AVIS

SR-20041201-29

relatif au

programme d'exécution des missions de service public du gestionnaire de réseau de distribution bruxellois SIBELGA pour l'année 2005

donné sur base de l'article 25 de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et de l'article 19 de l'ordonnance du 1er avril 2004 relative à l'organisation du marché de gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voirie en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale

1er décembre 2004

IBGE - BIM
Service Régulation
Gulledelle 100
1200 BRUXELLES
Tél. : 02/775.76.91
Fax : 02/775.76.79
e-mail : energie@ibgebim.be

I. EXPOSE PREALABLE

- L'article 25 de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale (ci-après « l'ordonnance électricité ») est rédigé comme suit :

« §1er. Le gestionnaire du réseau de distribution (GRD) soumet pour approbation au Gouvernement, avant le 31 octobre de chaque année, un programme d'exécution des missions de service public pour l'année suivante, et le budget y afférent.

Il soumet en outre au Gouvernement, avant le 30 juin de chaque année, un rapport sur l'exécution de ces missions pendant l'année précédente, et les comptes y afférents.

Après approbation par le Gouvernement, le rapport et les comptes sont transmis au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

§2. Le Gouvernement recueille l'avis du Service sur le programme et le rapport prévus au §1er. En outre, il peut faire consulter sur place toutes les pièces comptables ou autres, en rapport avec le coût et l'exécution des missions de service public, par un fonctionnaire du Service désigné à cette fin par arrêté ministériel.

Le Gouvernement peut adjoindre un réviseur d'entreprise au fonctionnaire visé à l'alinéa précédent pour vérifier les comptes relatifs à l'exécution des missions de service public.

§3. Le gestionnaire du réseau de distribution tient une comptabilité séparée pour chacune des différentes missions de service public. »

- L'article 19 de l'ordonnance du 1er avril 2004 relative à l'organisation du marché de gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voirie en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale (ci après « l'ordonnance gaz ») est rédigé comme suit :

« §1er. Le gestionnaire de réseau, après avoir demandé l'avis du service, soumet pour approbation au Gouvernement, avant le 31 octobre de chaque année, un programme d'exécution des missions de service public pour l'année suivante et le budget y afférent.

Il transmet au Gouvernement, avant le 30 juin de chaque année, un rapport sur l'exécution de ses missions pendant l'année précédente et les comptes y afférents.

Le Gouvernement transmet ce rapport au Parlement.

§ 2. Le Gouvernement peut faire consulter sur place toutes les pièces comptables ou autres, en rapport avec le coût et l'exécution des missions de service public, par un agent du Service désigné à cette fin par arrêté ministériel.

Pour la vérification des comptes, le Gouvernement peut adjoindre un réviseur d'entreprise à l'agent visé à l'alinéa précédent.

§ 3. Le gestionnaire du réseau tient une comptabilité séparée pour chacune des missions de service public »

- L'article 24 de l'ordonnance électricité et l'article 18 de l'ordonnance indiquent, par ailleurs, qu'aux fins de mener à bien l'action de promotion de l'utilisation rationnelle de l'électricité et du gaz qui lui incombe au bénéfice de toutes les catégories de clients finaux (éligibles et captifs), *« […] le gestionnaire du réseau de distribution établit […], en collaboration avec le Service, un programme triennal d'utilisation rationnelle de l'électricité […] et du gaz. »*

- Les 01 et 19 octobre 2004, un représentant de SIBELGA a rencontré des agents du Service régulation (ci-après le « Service ») ainsi que des Départements URE et communication de l'IBGE aux fins de discuter des programmes triennaux précités.

- Le 3 novembre, le gestionnaire de réseau de distribution SIBELGA a adressé au Service une copie du programme d'exécution des missions de service public transmis au Gouvernement pour l'année 2005.

- Enfin, par courrier du 29 novembre, le Service a formellement été invité par le Gouvernement à remettre un avis sur les programmes d'exécution des missions de service public électricité et gaz, ainsi que les modalités proposées pour leur mise en œuvre par SIBELGA.

II. OBSERVATIONS GENERALES

- Avant toutes choses, le Service regrette que compte tenu des conditions dans lesquelles il a dû rendre son avis, celui-ci ait vraisemblablement été demandé à titre purement formel.

Ensuite, le Service rappelle que les missions de service public ne se limitent pas à la promotion de l'utilisation rationnelle de l'électricité et du gaz et que les ordonnances lui imposent de rendre un avis sur l'ensemble des programmes.

- Contrairement aux années précédentes, le programme d'exécution des missions de service public ne concerne plus seulement le marché de l'électricité mais également le marché du gaz.

Bien que certaines missions de service public imposées au gestionnaire du réseau de distribution et les procédures établies par les ordonnances varient d'un marché à

l'autre, des parallélismes peuvent être établis, notamment concernant les mesures sociales. Dès lors, Sibelga a transmis au Gouvernement, avec copie au Service, un programme d'exécution de ses missions de service public reprenant les missions imposées en gaz et en électricité avec les budgets y afférents.

Le présent avis reprend la même démarche et concerne donc à la fois les missions de service public électricité et gaz.

- S'agissant des procédures, le Service regrette que les procédures définies dans les ordonnances gaz et électricité ne soient pas identiques. En effet, la procédure relative au programme de missions de service public électricité veut que ce soit le Gouvernement qui recueille l'avis du Service après avoir reçu officiellement le programme de Sibelga. Alors que, concernant le programme de missions de service public gaz, le GRD doit soumettre son programme à l'avis du Service avant transmission au Gouvernement

Le Service plaide pour que les procédures soient mises en concordance de manière à clarifier le processus devant aboutir à l'approbation (ou non) des programmes. Cette mise en concordance permettra aussi d'éviter de s'écarter de la volonté du législateur relativement au rôle respectif de chacun des intervenants (GRD, IBGE, Ministre) lors de la phase d'élaboration des programmes.

Afin d'optimiser cette collaboration entre les différents intervenants, il serait peut-être opportun d'établir un calendrier de concertation à respecter chaque année. Ces concertations devraient intervenir suffisamment tôt pour laisser le temps à chaque partie de consulter ses experts.

Ainsi, si les réunions préparatoires des 01 et 19 octobre ont permis de confirmer les axes qui avaient été définis dans le programme précédent et de dégager une série d'actions prioritaires à mener dans le cadre des missions URE et URG, elles n'ont pas permis de discuter des modalités pratiques d'exécution, vu le laps de temps restreint qui restait à Sibelga pour rendre ses programmes.

- S'agissant des missions de service public à caractère social, SIBELGA attire, comme l'année passée, l'attention du Gouvernement sur une série de points auxquels il conviendrait d'apporter une réponse à terme (et impérativement avant l'éligibilité de la clientèle résidentielle prévue pour 2007).

La réorganisation profonde du marché induite par la libéralisation impose en effet de s'interroger sur le devenir des mécanismes de protection des clients défavorisés inscrits dans l'ordonnance du 11 juillet 1991 relative à la fourniture minimale électrique et celle du 11 mars 1999 établissant des mesures de prévention des coupures de fourniture de gaz à usage domestique.

Etant donné qu'aucune solution n'a été apportée à ce sujet l'année passée, il devient plus qu'urgent de définir clairement la politique qui sera menée en la matière en Région de Bruxelles-Capitale et le rôle que l'intercommunale y jouera. Celle-ci provisionne déjà une certain montant pour adapter ses systèmes à ses futures obligations.

On se souviendra que les ordonnances stipulent actuellement que c'est le gestionnaire du réseau de distribution qui a la charge de la fourniture de gaz et d'électricité à un tarif social et que c'est également ce même GRD qui est chargé, en électricité, de l'installation des compteurs 6 ampères et d'alimenter les clients après placement de celui-ci et, en gaz, de la mission de prévention et d'intervention en matière de coupure de gaz.

Nous estimons, également comme dans notre avis précédent, que cette problématique ne pourra être résolue qu'au terme d'une réflexion globale sur la politique sociale que l'on souhaite mener en Région de Bruxelles-Capitale en matière énergétique et d'un examen approfondi de la matière. Cet examen pourra le cas échéant intervenir au sein du Conseil des Usagers de l'Electricité et du Gaz devant prochainement être mis en place.

Vu que cette problématique excède le cadre du programme, nous avons choisi de ne pas tenter d'y répondre dans le présent avis mais soutenons l'appel formulé par SIBELGA[1] .

- Au sujet de l'organisation des services chargés de l'exécution du programme des missions de service public, Sibelga a transmis un document reprenant les différents intervenants. Le Service estime que l'intercommunale respecte ses obligations.

- Pour clore ces observations générales, le Service souhaite attirer l'attention sur le financement des missions de service public. Si le mode de financement prévu pour les missions relatives au gaz[2] est relativement aisé à mettre en œuvre, il n'en va pas de même pour celui applicable au marché de l'électricité.

En effet, le financement en électricité se fait en fonction d'un droit calculé sur base de la puissance tenue , par les fournisseurs, à disposition des clients finals éligibles. Cette puissance doit être communiquée au plus tard le 30 juin de chaque année pour l'année suivante et ne peut plus être changée après cette date sauf cas particuliers définis dans l'arrêté[3].

[1] L'intercommunale estime qu'après la décision du Gouvernement quant aux orientations à privilégier en la matière, une période de deux ans lui sera nécessaire pour mettre en place la structure nécessaire afin de répondre aux obligations de service public à caractère social qui lui auront été imposées par le Gouvernement.

[2] Les coûts de financement des MSP sont intégrés dans les coûts d'exploitation du GRD.

[3] L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 juin 2004 portant exécution de l'article 26 de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale stipule, à cet effet, en son article 3 §2 que la puissance mise à disposition ne pourra plus être modifiée après le 30 juin sauf :

1. Si, en cas, de succession de clients haute tension au point de raccordement considéré, le nouveau client veut faire procéder à une modification à la hausse ou à la baisse de la puissance tenue à disposition
2. Si le client HT demande la suppression du raccordement considéré
3. Si le client HT demande un renforcement de la capacité de raccordement.

Ce mode de financement peut poser des problèmes pour certaines catégories de clients qui ont un profil de consommation particulier comme les théâtres[4], les écoles[5], …, ou qui, pour des raisons historiques, disposent d'une puissance de raccordement surdimensionnée.

De plus, il ne permet pas de connaître à priori l'enveloppe globale qui sera allouée aux missions de service public.

Enfin, nous rappelons que la faculté dont dispose le Gouvernement de faire consulter des pièces comptables ou autres en rapport avec le coût et l'exécution des missions de service public de l'intercommunale est subordonnée à l'adoption d'un arrêté ministériel désignant un agent du Service à cette fin. Seule une telle consultation permettrait d'exercer un contrôle fin sur l'utilisation des droits perçus sur base de l'article 26 de l'ordonnance.

Le Service, ne disposant pas des outils nécessaires au contrôle de la comptabilité relative aux missions de service public, les aspects financiers ne seront donc pas analysés.

[4] Ils doivent en effet disposer d'une puissance relativement élevée que pour accueillir différents types de spectacles mais la puissance maximale n'est utilisée que par une minorité de ceux-ci

[5] Les établissements scolaires devront payer une surcharge relativement élevée en juillet et en août alors qu'ils consomment beaucoup moins pendant cette période.

III. OBSERVATIONS PARTICULIERES

Nous examinons ci-après le contenu du programme remis par l'intercommunale SIBELGA au sujet de chacune des missions de service public énumérées à l'article 24 de l'ordonnance électricité et l'article 18 de l'ordonnance gaz.

A. Missions de service public dans le marché de l'électricité

1° La mise à disposition d'une fourniture minimale ininterrompue d'électricité pour la consommation domestique, aux conditions définies par l'ordonnance du 11 juillet 1991

- SIBELGA prévoit une hausse significative des limiteurs placés et enlevés[6] dans le courant de l'année 2005. Comme nous le demandions dans notre précédent avis, le GRD a fourni un commentaire sur les motifs de cette augmentation concernant cette mission.

Cette hausse est encore plus importante si on se rapporte à la moyenne des placements durant la période 1999-2003 où ce nombre était en moyenne de 5000/an.

Cependant, comme le stipule Sibelga dans ses commentaires, cette situation n'est que le résultat du rattrapage entrepris par l'intercommunale pour respecter les délais prévus par l'ordonnance du 11 juillet 1991.

De plus ces chiffres correspondent aux attentes formulées par le GRD dans son précédent programme puisqu'il y indiquait que 16000 dossiers étaient en attente.

- Dans son programme, SIBELGA propose le versement d'une somme forfaitaire de 100€ par dossier traité aux CPAS de la Région pour l'accompagnement des clients en difficulté de paiement et a inscrit à ce titre un budget prévisionnel de 100.000€.

Cette intervention vient s'ajouter au financement accordé par le pouvoir fédéral aux CPAS pour que ceux-ci puissent accomplir leur nouvelle mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies (loi du 04 septembre 2002).

Même si nous pensons qu'il y a effectivement lieu de maintenir une intervention financière spécifique de SIBELGA facilitant une bonne collaboration essentielle avec les CPAS, nous sommes d'avis, comme nous l'exprimions déjà l'année passée, qu'il faudrait redéfinir la méthode d'affectation ainsi que la raison d'être de cette indemnité pour éviter un double financement avec la loi fédérale.

[6] Sibelga prévoit la pose d'environ 13000 limiteurs et l'enlèvement de quelques 11000 unités pour un budget total de plus ou poins 26150000€. Soit une augmentation d'environ 1000000€ par rapport à l'année passée.

2° La fourniture d'électricité à un tarif social spécifique aux personnes et dans les conditions définies par la législation fédérale.

Le Service note une nette augmentation du nombre de clients bénéficiant du tarif social spécifique prévu pour 2005. Il passe en effet de plus ou moins 11000 à 19000. Soit une augmentation d'environ 64%.

Dès lors, le Service estime, comme dans ses précédents avis, qu'il n'aurait sans doute pas été superflu de fournir un commentaire de cette estimation (sources, ventilation selon les différentes catégories,…)

Il y a lieu de souligner que ce coût ne devrait en principe, à terme, ni être financé par les tarifs d'utilisation du réseau de distribution, ni par le droit prélevé à charge des fournisseurs sur base de l'article 26 de l'ordonnance pour financer les missions de service public. En effet, il sera pris en charge par un fonds fédéral.

3° Une action d'information, de démonstration, de mise à disposition d'équipements, de services et d'aide financière en vue de promouvoir l'utilisation rationnelle de l'électricité, au bénéfice de toutes les catégories de clients finaux, éligibles et non éligibles.

Contrairement à l'année passée, le programme URE est ventilé sur base des missions environnementales, de la mission éclairage public et de la mission ombudsman alors que les discussions intervenues entre Sibelga et l'IBGE dans le cadre de la collaboration prévue par l'ordonnance suivaient les axes convenus dans le programme précédent.

Afin d'établir une stabilité des actions menées, il serait opportun de réfléchir clairement à un horizon triennal. Même si cette logique a été suivie en partie pour l'élaboration des différents volets, il nous semble qu'il faudrait la renforcer.

Cela tout en permettant une certaine flexibilité dans l'allocation des enveloppes budgétaires pour pouvoir réaliser des ajustements en fonction du succès de certaines mesures.

1. Missions environnementales

- Le Service se réjouit que les montants consacrés à ces missions aient été substantiellement revus à la hausse par le GRD mais regrette que cette révision du montant n'ait été communiquée qu'après les réunions de concertation entre l'IBGE et Sibelga.

Une communication préalable aurait certainement permis de mener une réflexion plus en profondeur sur l'enveloppe et le taux de subsidiation de chacune des actions.

Nous regrettons également que le programme transmis le 03 novembre par Sibelga à l'IBGE ne contienne pas d'indications quant à la manière de mettre en œuvre les différentes actions environnementales. Et, l'IBGE n'a été informé que tardivement des modalités convenues dans le cadre de discussions bilatérales entre Sibelga et le cabinet de la Ministre.

- Concernant les primes pour investissements et primes pour audit ainsi que l'information aux utilisateurs le Service n'a pas de remarques puisque celles-ci ont été décidées d'un commun accord entre les experts de l'IBGE et de Sibelga. Le Service n'a non plus pas de remarques à formuler quant à la mise en œuvre des primes puisque le document final a été élaboré par Sibelga

De plus, ce document semble, à première vue, avoir intégré les remarques formulées par l'IBGE lors de la réunion mentionnée ci-dessus.

Le Service souhaite, néanmoins, indiquer qu'il serait peut-être opportun de rebaptiser le document s'intitulant *« 7 primes énergie en 2005 pour les personnes morales bruxelloises »* par *« 7 primes énergie en 2005 pour les professionnels bruxellois »*

Enfin, il semble impératif de mieux définir le rôle et le champs d'intervention de chacun en matière de communication.

- S'agissant des services techniques, l'ordonnance prévoit que Sibelga doit mettre à disposition des services en vue de promouvoir l'utilisation rationnelle de l'électricité.

Dès lors la mise en place du service technique rénovation des installations d'éclairage intérieur et du service technique cogénération sont justifiables.

Néanmoins, il sera important de bien définir les missions de ces services afin qu'ils ne fassent pas double emploi mais soient plutôt complémentaires avec les futurs facilitateurs « cogénération » et « tertiaire »[7].

2. Mission éclairage public

Le Service ne disposant pas des moyens nécessaires pour évaluer les données qui sont communiquées dans le programme ne peut résolument pas rendre un avis en la matière.

Nous nous étonnons néanmoins de ne pas retrouver une rubrique « alimentation de l'éclairage public » puisque l'article 24, 5° stipule bien que l'alimentation de ces installations en électricité fait partie des missions de service public du GRD.

Nous regrettons également de ne pas voir figurer dans le programme la méthode de répartition des coûts entre les communes.

[7] Le service technique cogénération sibelga pouvant notamment traiter des aspects accès au réseau, tarification,…

4° Reprise de l'électricité produite par voie de cogénération de qualité qui n'est ni autoconsommée ni fournie à des tiers, dans les limites de ses besoins propres

Sibelga ne mentionne pas la manière dont elle compte exécuter cette mission.

Ceci est probablement dû au fait que, d'une part, sa mise en œuvre sera probablement extrêmement rare, d'autre part, l'ordonnance électricité fait l'impasse sur les conditions -singulièrement de prix- de rachat. Il conviendra que le législateur y soit attentif, en cas de révision de l'ordonnance ; à défaut, cette mesure, favorable à la cogénération, restera lettre morte.

5° Mission ombudsman

- Le programme ne décrit nullement le futur fonctionnement de ce service ombudsman.

Sera-t-il indépendant de Sibelga ? ou fera-t-il partie intégrante de l'intercommunale ? Dans cette seconde hypothèse, nous ne voyons pas comment ce service pourrait traiter de manière indépendante les réclamations des utilisateurs.

B. Missions de service public dans le marché du gaz

1° La fourniture d'électricité à un tarif social spécifique aux personnes et dans les conditions définies par la législation fédérale.
2° Une mission de prévention et d'intervention en matière de coupure de gaz telle qu'organisée par l'ordonnance du 11 mars 1999

Sur ces aspects, le programme rendu par l'intercommunale est plus que sommaire. Aucune explication sur les chiffres avancés n'est fournie, ni même le moindre commentaire.

Par exemple, 9.297 individus bénéficient d'un tarif social spécifique en gaz alors qu'en électricité ce chiffre s'élève à 19322. D'où vient cette différence ?

Nous demandons, dès lors, avec insistance, pour que le programme qui sera remis l'année prochaine intègre de plus amples explications et commentaires sur notamment :

- L'évolution sur les trois dernières années du nombre de bénéficiaires du tarif social spécifique et du droit à l'énergie
- L'évolution du coût moyen par compteur concerné par le droit à l'énergie
- La répartition selon les communes

3° Une action de prévention au fins de garantir une sécurité maximale lors de l'utilisation du gaz à des fins résidentielles

A nouveau, aucune explication n'est fournie relativement à la mise en oeuvre de cette mission. Quelles ont été les actions menées ? Quel est le nombre d'interventions effectuées en 2003 et 2004 ? Combien d'appels le Service odeur gaz a-t-il reçu ? Voici autant d'informations que le Service aurait souhaité voir figurer dans ce programme.

4° L'organisation d'un service d'ombudsman et la délivrance d'informations en matière de prix et de conditions de la fourniture de gaz, au bénéfice des clients résidentiels

Cette mission étant commune à la fois aux marchés de l'électricité et du gaz, nous nous permettons de renvoyer aux commentaires que nous avons formulés à la section III.A. ci-dessus.

5° Une action d'information, de démonstration, de mise à disposition d'équipements, de services et d'aide financière en vue de promouvoir l'utilisation rationnelle de l'électricité, au bénéfice de toutes les catégories de clients finaux, éligibles et non éligibles.

La promotion de l'utilisation rationnelle du gaz est exclusivement orientée sur le chauffage.

En effet, que ce soit au niveau des primes, des audits ou du service technique, les mesures sont focalisées sur le système de chauffage.

Les remarques formulées dans la rubrique correspondante en électricité sont également transposables en gaz.

IV. CONCLUSION

Même si le programme rendu par le gestionnaire du réseau de distribution est encore perfectible.

Même si le Service n'a actuellement toujours pas les moyens de vérifier la comptabilité du GRD relative aux missions de service public.

Il note une augmentation notable de la volonté de promouvoir l'utilisation rationnelle de l'électricité et du gaz.

Il note également le souci des intervenants de mieux structurer les mesures à mettre en œuvre.

Il note également la volonté de l'intercommunale de répondre aux souhaits émis dans les précédents avis.

Il note encore la demande de clarification du gestionnaire du réseau de distribution quant aux modalités d'exercice de sa mission en matière de droit à la fourniture d'énergie après la libéralisation de l'ensemble du marché.

Par conséquent, le Service propose au Gouvernement d'approuver le programme 2005.

* *
*