

COMMISSION DE REGULATION DE L'ENERGIE EN REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

AVIS

(BRUGEL-AVIS-20190327-278)

Relatif à l'état du marché résidentiel de l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale - Compléments à l'avis BRUGEL-AVIS-20180628-265.

Etabli à la demande de la Ministre

27/03/2019

Table des matières

1	Base légale.....	3
2	Introduction.....	4
3	Analyse et développement.....	4
3.1	Evolution du nombre d'offres	4
3.2	Evolution du prix de la facture d'énergie.....	6
3.3	Evolution du risque pour les consommateurs	8
3.3.1	Le risque d'accessibilité à un contrat énergétique	8
3.4	Evolution du risque pour les autres fournisseurs	11
4.	Pistes de solution pour un meilleur équilibre du marché	12
5.	Conclusions.....	15

Liste des illustrations

Figure 1	: Comparaison des offres par Région au mois de décembre 2018.....	5
Figure 2	: Evolution du prix de l'électricité	7
Figure 3	: Evolution du prix du gaz.....	8
Figure 4	: Evolution du nombre d'EOC par mois en 2017 et 2018.....	9
Figure 5	: EOC- Clients hivernaux-électricité	10
Figure 6	: EOC- Clients hivernaux-gaz.....	10

I Base légale

L'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale prévoit, en son article 30bis §2, inséré par l'article 56 de l'ordonnance du 14 décembre 2006, que :

« ... BRUGEL est investie d'une mission de conseil auprès des autorités publiques en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du marché régional de l'énergie, d'une part, et d'une mission générale de surveillance et de contrôle de l'application des ordonnances et arrêtés y relatifs, d'autre part.

BRUGEL est chargée des missions suivantes :

...

2° d'initiative ou à la demande du Ministre ou du Gouvernement, effectuer des recherches et des études ou donner des avis, relatifs au marché de l'électricité et du gaz;

... »

13° mettre à disposition des clients des outils d'information sur la situation du marché de l'électricité ainsi que sur les dispositions de la présente ordonnance, notamment sur la base des informations demandées périodiquement aux fournisseurs et gestionnaires de réseau ;

... »

Le présent projet d'avis est réalisé à la demande de la Ministre en charge de l'énergie qui, dans son courrier du 22 novembre 2018, demande à BRUGEL de remettre des compléments d'informations sur l'état du marché résidentiel bruxellois et plus précisément sur le risque supporté par les clients résidentiels en conséquence de la baisse inquiétante de la concurrence sur le marché et du désengagement de certains fournisseurs.

2 Introduction

L'objectif général de ce complément d'avis relatif à l'état du marché résidentiel de l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale est de fournir les données actualisées de la situation telle que présentée en juin 2018 dans le projet d'avis initial.

Ainsi, les constats établis dans cette analyse assortis des risques potentiels pourront être réévalués avec les données mises à jour.

3 Analyse et développement

3.1 Evolution du nombre d'offres

L'analyse établie dans le projet d'avis initial mettait en lumière la constante diminution du nombre d'offres disponibles en RBC. La situation exposée était celle du premier trimestre 2018 avec alors 25 offres disponibles.

Au cours de l'année 2018, le nombre d'offres proposées sur le segment résidentiel en électricité a baissé jusqu'à 23 offres aux 2^{ème} et 3^{ème} trimestre alors que 30 produits étaient disponibles en décembre 2017.

Le tableau ci-après reprend l'évolution du nombre d'offres disponibles en RBC en électricité.

Tableau 1 Evolution du nombre d'offres disponibles en RBC, mois de décembre 2018 en référence, électricité

2015	2016	2017	2018
24	27	30	24

Source : BRUSIM

Cette tendance est également observée en gaz comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 2 Evolution du nombre d'offres disponibles en RBC, mois de décembre 2018 en référence, gaz

2015	2016	2017	2018
19	17	21	18

Source : BRUSIM

Rappelons que cette diminution est due au fait, qu'à dater du 1^{er} janvier 2018, EDF Luminus ne propose plus à la clientèle résidentielle bruxelloise qu'une seule offre en électricité et en gaz à la suite de changement de leur politique commerciale, dont les raisons sont détaillées par ailleurs dans l'avis d'initiative initial.

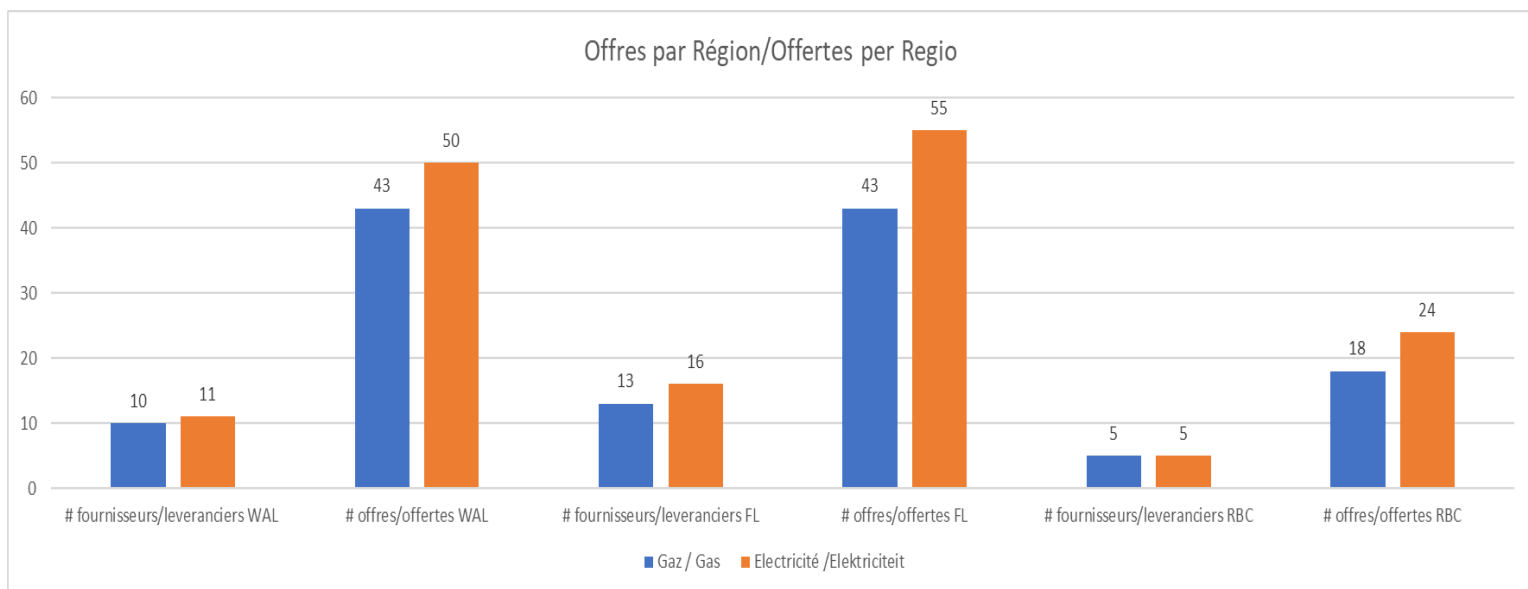
Par ailleurs, la cessation de l'activité de BELPOWER a également diminué le nombre d'offres disponibles, et de fournisseurs actifs en RBC par la même occasion.

En outre, l'acquisition de Direct Energie (et conséquemment, de sa filiale belge sous la marque Poweo, actif en RBC) par le groupe pétrolier français TOTAL (qui poursuit ainsi son objectif d'implantation dans le secteur de la fourniture de gaz et d'électricité en Belgique¹) est rendue effective à partir du 01.02.2019. Cette dernière acquisition laisse présager une fusion Poweo/Lampiris qui amènerait le groupe TOTAL à obtenir un portefeuille de plus 90.000 points de fourniture², soit 18% de parts de marché

Le nombre de fournisseurs présents sur le marché résidentiel se limiterait à 5, alors qu'en Wallonie, ils sont 11 et en Flandre ils sont 16. .

Le graphique ci-dessous reprend la situation du nombre d'offres par Région proposées au client résidentiel en décembre 2018.

Figure 1 : Comparaison des offres par Région au mois de décembre 2018



Source : BRUSIM

Concernant les perspectives d'avenir de l'évolution du nombre d'offres disponibles, il est fort peu probable que la tendance s'inverse au cours des prochains mois.

¹ Le groupe TOTAL avait déjà réalisé l'acquisition de LAMPIRIS en 2016.

² Sur base des données SIBELGA, 3^{ème} trimestre 2018.

En effet, ANODE, l'intermédiaire du marché qui assurait la fonction d'ARP pour 12 fournisseurs à parts de marché minoritaires, a annoncé le 26 juin 2018 la cessation de son activité.

Le contrat offert par ANODE permettait aux fournisseurs de bénéficier de certains avantages, notamment en excluant une grande part du risque financier via le service de garantie proposé. Grâce à celui-ci, le fournisseur d'énergie payait à ANODE uniquement la quantité d'énergie livrée, sans devoir pour autant supporter les risques liés aux volumes engagés à la signature du contrat. En cas de perte de volume, les fournisseurs pouvaient donc maintenir leurs conditions, ce qui a permis à de plus petits acteurs de s'introduire sur le marché du client résidentiel.

La conséquence de la cessation d'activité d'ANODE a été que, celui-ci étant dans l'impossibilité de remplir ses obligations contractuelles, les fournisseurs ont été obligés de se tourner vers d'autres ARP's pour assurer la livraison d'électricité et de gaz à leurs clients. Les autres ARP's limitent quant à eux leurs opérations à risque et les fournisseurs d'énergie ne disposent depuis plus des mêmes conditions avantageuses.

En conséquence, le manque d'opportunité proposée par les ARP's par rapport au modèle d'ANODE et la charge des OSP demandées aux fournisseurs par le cadre réglementaire bruxellois ne laissent pas présager que le nombre d'offres disponibles pour les clients résidentiels augmente au cours des mois/années à venir.

3.2 Evolution du prix de la facture d'énergie

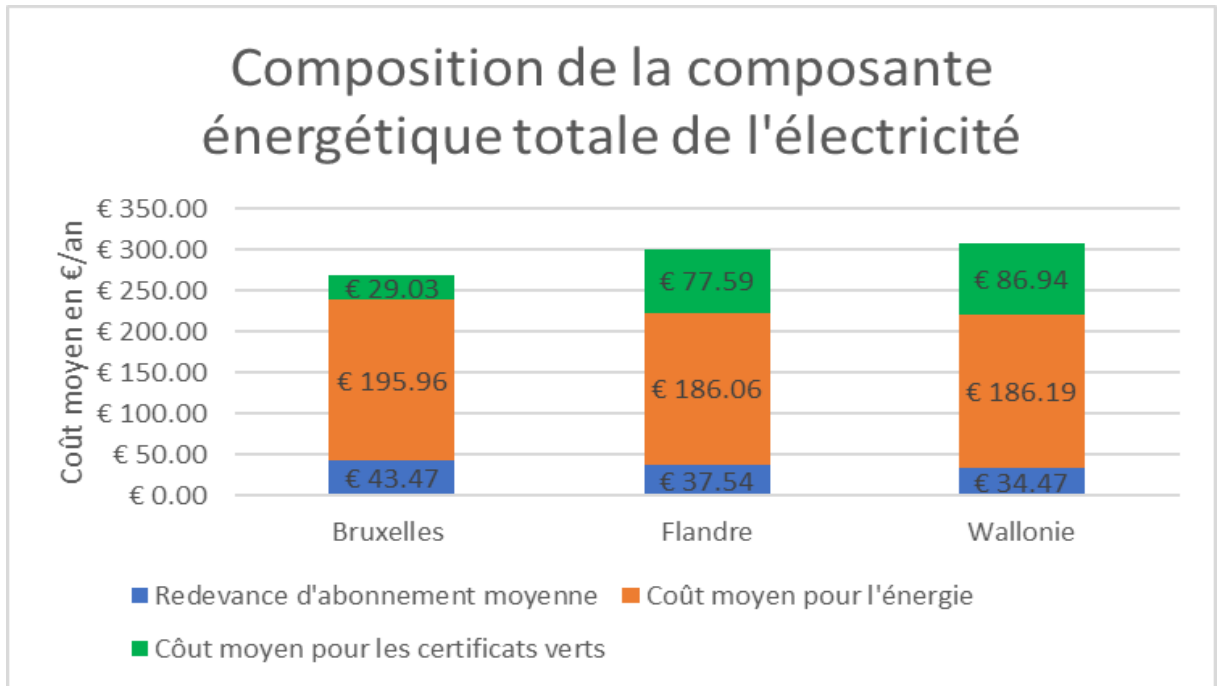
Concernant le prix de l'offre, l'effet de la volatilité des prix sur le marché de gros qui a poursuivi sa tendance haussière au cours de 2018 s'est fait ressentir sur la facture des consommateurs sur l'ensemble du pays et a été accentué par l'effet saisonnier au cours du dernier trimestre 2018.

Le graphique ci-dessous représente l'évolution des prix de l'électricité observée au cours de l'année écoulée, couplée avec l'évolution du nombre d'offres présentes sur le marché ainsi que le degré de liberté (nombre d'offres potentiellement plus avantageuses pour un client qui n'a pas signé de contrat avec un fournisseur).

Entre mars et décembre, on constate **une hausse généralisée du prix de la facture d'électricité de 15% à 18% selon la classe de consommation.**

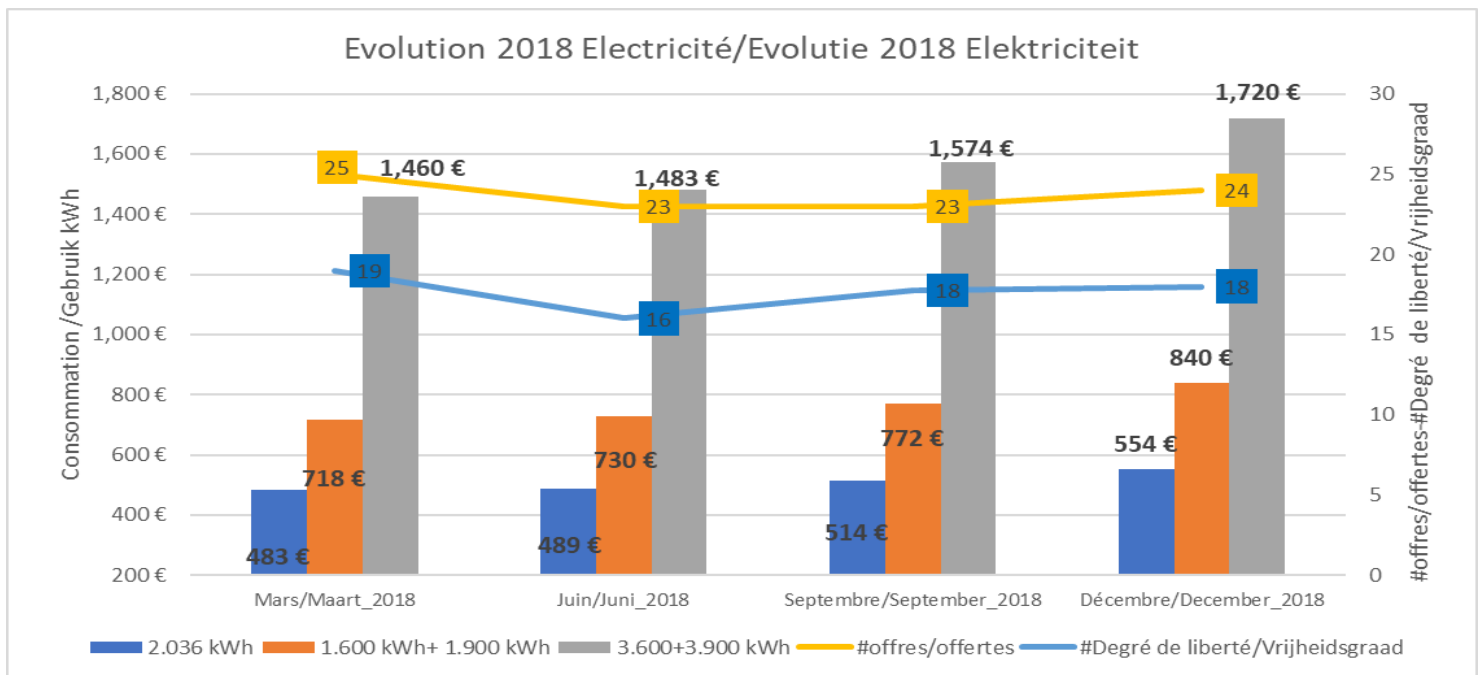
Par ailleurs, il est utile de mentionner que les prix de l'électricité en RBC restent inférieurs à ceux des autres Régions, résultat d'un moindre impact sur la facture, des obligations de services publics à charge des gestionnaires de réseaux.

Figure 2 : Composition de la facture d'énergie sur les trois Régions- Décembre 2018



Source : Creg

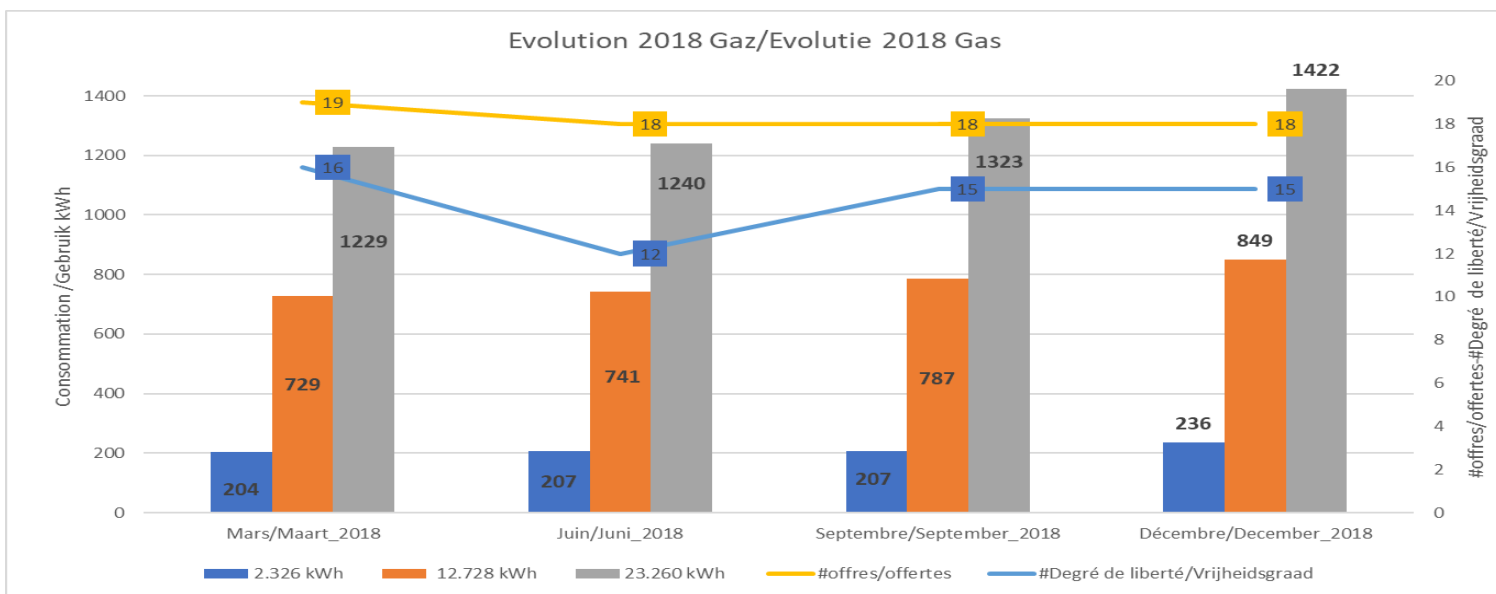
Figure 3: Evolution du prix de l'électricité



Source : BRUSIM

En gaz, entre mars et décembre, on constate une **hausse du prix de la facture de 16% environ pour toutes les classes de consommation.**

Figure 4: Evolution du prix du gaz



Source : BRUSIM

3.3 Evolution du risque pour les consommateurs

3.3.1 Le risque d'accessibilité à un contrat énergétique

Au sortir de l'hiver, le risque majeur pour le consommateur résidentiel est que celui-ci se retrouve sans contrat d'énergie.

Pour rappel, ce risque est inhérent à deux facteurs distincts, à savoir, d'une part, la non-obligation pour un fournisseur de faire offre à un client présentant une situation d'endettement dans sa comptabilité et, d'autre part, le nombre d'offres/fournisseurs limité.

La modification de l'offre d'EDF Luminus en RBC implique que les contrats résidentiels en cours soient renouvelés aux conditions du contrat existant, soit parmi s plus chères du marché en RBC³, excepté en cas d'impayés, auquel cas un End-Of-Contract sera initié par le

³ La seule offre d'EDF Luminus disponible est le produit #begreen, qui s'est avéré être le plus onéreux au cours de l'année.

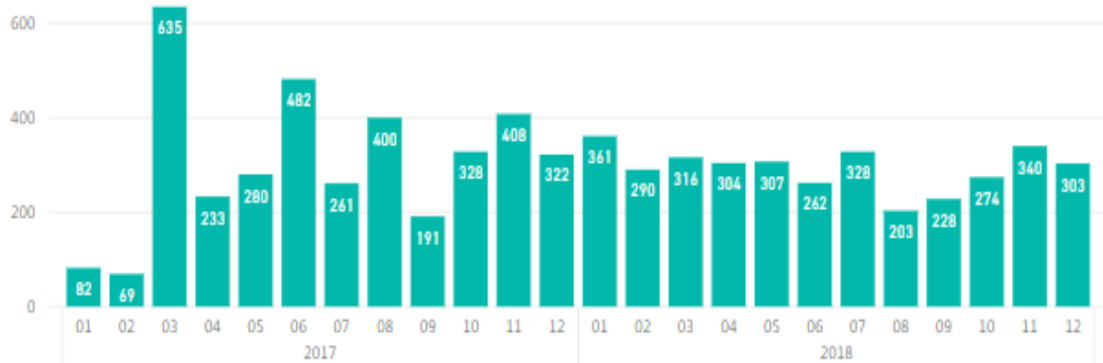
fournisseur. Le client informé dans les délais contractuels prescrits aura alors une période de préavis afin de souscrire un contrat auprès d'un autre fournisseur.

Ainsi, un client dont le contrat n'est pas reconduit chez EDF Luminus et qui aurait laissé des impayés chez ENGIE et LAMPIRIS a comme possibilité de contracter une offre chez Octa + ou MEGA (mais uniquement avec la condition d'une domiciliation et d'une adresse internet) et au tarif qui leur sera proposé.

Rappelons également qu'un délai maximal de 21 jours peut être appliqué avant que le nouveau fournisseur ne livre un nouveau client. Un client concerné par une procédure d'End-Of-Contract est donc menacé d'une coupure qui pourrait couvrir une longue période, s'il ne prend pas rapidement ses dispositions pour régulariser sa situation.

Le graphique ci-dessous représentant l'évolution du nombre de scénarii « EOC » initiés par les fournisseurs.

Figure 5: Evolution du nombre d'EOC par mois en 2017 et 2018



Source : Sibelga

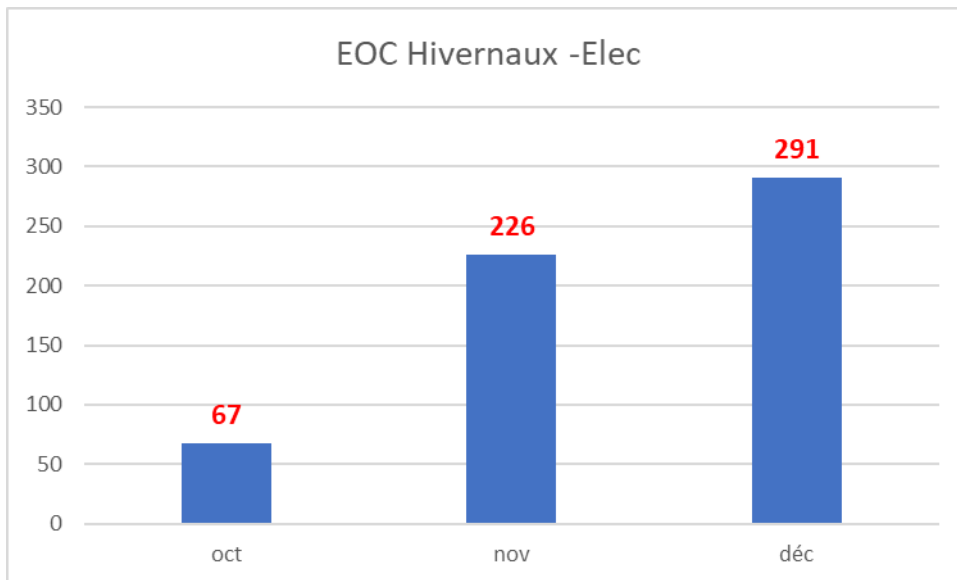
BRUGEL constate, par rapport aux années antérieures, une augmentation importante du nombre d'EOC durant l'année 2017 et 2018. Cette pratique commerciale n'est pas utilisée par tous les acteurs selon la même intensité. Certains se délestent de manière significative de leurs clients et ce, tout en menant une politique d'acquisition très active tandis que d'autres initient ce scénario de manière ponctuelle et/ou modérée.

Pour rappel, ce scénario n'est pas ou que très peu utilisé par les fournisseurs dans les deux autres Régions.

Sachant que la trêve hivernale prémuni les ménages d'une coupure entre le 1^{er} octobre et le 30 mars, les scénarii actuellement actifs n'aboutiront à une éventuelle coupure que passé cette date, SIBELGA alimentant pendant cette période ces clients dits « hivernaux non protégés » en tant que « Supplier of last resort ».

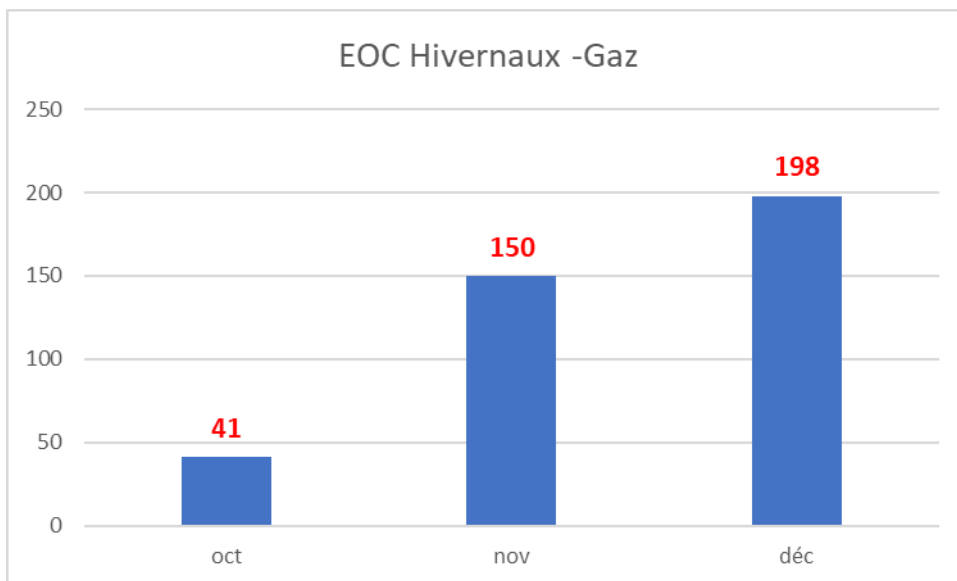
Les graphiques ci-dessous reprennent le nombre de clients non protégés alimentés comme clients hivernaux par SIBELGA et donc menacés d'une coupure dans le courant du mois d'avril :

Figure 6: EOC- Clients hivernaux-électricité



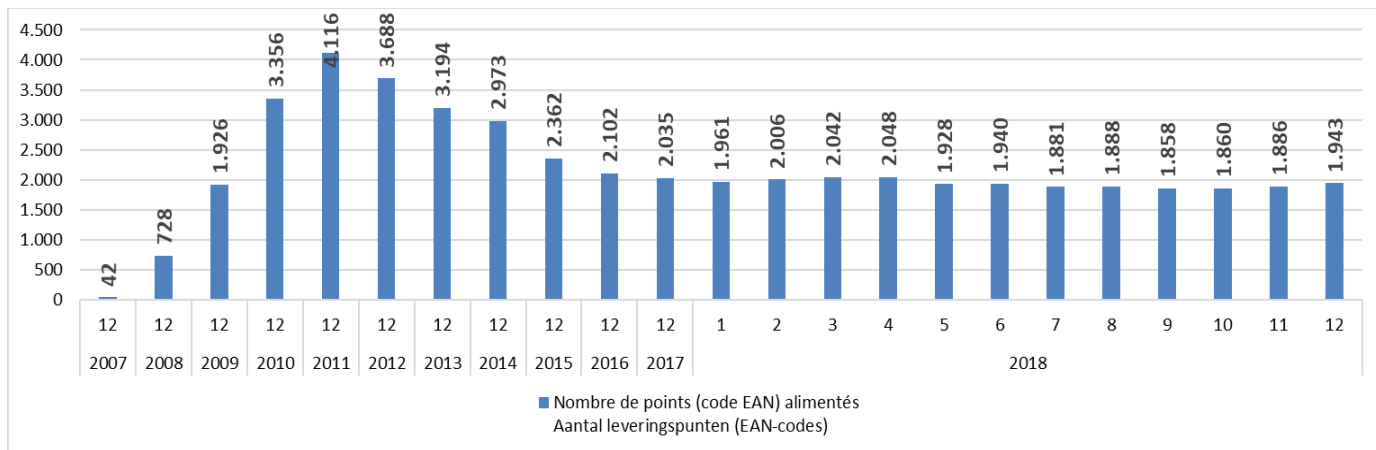
Source : Sibelga

Figure 7: EOC- Clients hivernaux-gaz



Source : Sibelga

Figure 8 : Nombre de clients protégés de 2007 à fin 2018 - Electricité



Source : Sibelga

Le tableau ci-dessus reprend l'évolution du nombre de points de fourniture en électricité alimentés par Sibelga pour les bénéficiaires du statut de client protégé. On peut constater que le nombre de ménages bénéficiant de la protection en 2017 et 2018 n'a pas suivi l'évolution du nombre d'EOC lancés par les fournisseurs durant la même période.

Par conséquent, on peut en déduire que les clients dont le contrat n'a pas été renouvelé et qui sont aux prises avec des difficultés de paiement, ne se saisissent pas de la protection régionale pour trouver une solution à leurs difficultés financières et aux risques potentiels d'une coupure. Par ailleurs, cette analyse peut être étendue aux organismes sociaux qui s'orientent parfois vers des solutions alternatives pour venir en aide à ces ménages.

Les effets induits par les modifications des ordonnances fin 2018 concernant les conditions d'octroi du statut de client protégé et plus particulièrement la suppression du limiteur de puissance n'ont pas encore été monitorés. BRUGEL reste attentif à l'évolution de ces indicateurs. Le tableau ci-dessous représente l'évolution du nombre de points de fourniture pour chaque fournisseur actif en RBC. On constate qu'entre décembre 2017 et décembre 2018, EDF Luminus a perdu 10.000 points, avec actuellement 20% de clients résidentiels de moins par rapport à décembre 2016.

Tableau 3: Evolution du nombre de points de fourniture, électricité

SUPPLIER	31-12-16	31-12-17	31-12-18
Engie	345912	346550	344103
LAMPIRIS	75449	78249	90239
EDF Luminus	61490	59585	49538
Mega	2524	5387	11990
OCTA+	14603	13996	13420
Poweo	1714	2561	2694

Source : Sibelga

4. Pistes de solution pour un meilleur équilibre du marché

Dans le cadre d'une recherche d'un meilleur équilibre du marché permettant aux ménages les plus précaires de bénéficier d'une protection optimum tout en veillant à un meilleur équilibre du marché, Brugel, à la suite d'une étude d'initiative⁴ réalisée en 2017, a émis douze pistes d'amélioration au cadre actuel permettant de répondre à ce challenge. Ces propositions étant toujours d'actualité et nous les reprenons ci-après.

Ces pistes même exploitées que partiellement pourraient réduire de manière significative les difficultés de paiement des ménages et les risques de coupures qui y sont liés :

1. Supprimer le limiteur de puissance pour tous les ménages ;
2. Supprimer le limiteur de puissance entraîne une réduction des délais préalables à la procédure en justice de paix. Brugel estimant que les délais de procédure doivent rester suffisamment long pour permettre au client de négocier un plan de paiement et/ou faire appel aux services du CPAS. Par conséquent, après la mise en demeure, un délai de 60 jours est indispensable avant l'introduction de la demande de résiliation ;
3. Introduire les demandes de résiliation de préférence par citation, sans pour autant supprimer la faculté d'introduire une requête. Bien que la citation soit plus coûteuse (+/- 300 € contre 50 € pour la requête, en justice de paix ⁵) Brugel considère que la citation a le mérite que le courrier judiciaire soit remis directement au domicile du client et ne fait pas l'objet d'un pli recommandé, souvent non réclamé. La citation permet au client de connaître la date de l'audience et augmente les chances de s'y rendre
4. Obliger l'exécution par provision de la décision de coupure. Brugel peut être favorable à cette modification mais l'exécution de la décision ne peut être immédiate après la signification du jugement. Le client doit disposer d'un délai minimum pour réagir une dernière fois. Dès lors, le fournisseur pourrait introduire simultanément à l'envoi de la

⁴ Etude 18 bis relative à l'analyse de la procédure en justice de paix en matière de résiliation de contrat, 20 septembre 2017

⁵ La loi du 14 octobre 2018 (entrée en vigueur le 1^{er} février 2019)

signification du jugement une demande de coupure auprès de SIBELGA, mais ce dernier ne devrait planifier la coupure effective qu'après un délai minimum de 30 jours ;

5. Optimiser les délais de la procédure préalable à la justice de paix ;
6. Inciter les acteurs (fournisseurs et huissiers) à inscrire les dossiers à la première audience disponible ;
7. Imposition de négocier un plan d'apurement avec les organismes de médiation de dettes agréés ;
8. Brugel soutient le système de conventions entre CPAS et fournisseurs et demande une harmonisation et une extension des pratiques tout en tenant compte de la ligne politique d'intervention propre à chaque CPAS ;
9. Brugel insiste sur l'utilité des listing envoyés par les fournisseurs pour identifier les ménages en difficulté qui ne sont pas déjà suivis par les CPAS. Afin d'être plus opérationnels ces listings devraient reprendre les coordonnées des clients ;
10. A partir des gains issus des mesures précédentes, en particulier la suppression du limiteur de puissance, Brugel estime qu'on devrait être en mesure de dégager des moyens pour développer une OSP visant des mesures d'efficacité énergétique au bénéfice des clients précarisés ;
11. De même que le fonds régional de guidance énergétique, non indexé depuis 2012, devrait être renforcé ;
12. Proposer aux clients une aide à la gestion du budget énergétique sur une base volontaire ; via les CPAS, les maisons de l'énergie... pourrait s'avérer utile. Cette piste vise à aider à la connaissance et à la compréhension des consommations à usage domestique par l'utilisation d'appareils de mesure de la consommation, en excluant tout recours au compteur à budget.

Par ailleurs, en partant d'une proposition émise par les juges de paix, l'étude précitée a développé un « système cible » articulé en deux temps autour :

- D'une part, du ménage précarisé, réellement en difficulté de paiement de leur facture d'énergie, et ciblé préventivement. Ce ménage bénéficie de faibles revenus et se verrait basculer temporairement vers le GRD au tarif social régional le temps de rembourser sa dette auprès de son fournisseur commercial, tout en bénéficiant d'une guidance sociale énergétique. Afin de mieux cibler les personnes réellement en difficultés de paiement. Brugel tient à souligner le rôle essentiel d'analyse individuelle des situations qui peuvent être menées par les CPAS (situation financière, familiale, client locataire ou propriétaire, état du bâti...)
- D'autre part, pour les autres clients qui sont supposés pouvoir honorer leur facture, le fournisseur, labélisé par le régulateur pourrait s'il respecte la procédure de manière stricte, enclencher la résiliation du contrat via exploit d'huissier et faire procéder à la coupure. Avant cela, le consommateur gardera toujours la faculté de s'y opposer et pourra demander au fournisseur de saisir la justice de paix pour faire entendre son point de vue ; ces démarches devant être simples, transparentes, rapides et gratuites pour le client.

Brugel considère qu'il faut encourager les clients à se présenter devant les juges de paix et pense que cette démarche pro-active du client, face à une menace de coupure immédiate, les incitera à s'y présenter.

En plus de ces propositions émises dans l'étude réalisée, Brugel a souhaité envisager une autre piste, complémentaire ou parallèle à celles déjà évoquées, et de nature plus préventive.

Il s'agirait d'alimenter directement par le fournisseur social certaines catégories de clients en situation de précarité énergétique sans que ces derniers ne soient forcément en situation d'endettement. La mesure pourrait s'activer sur base volontaire par le client lui-même et auprès d'un organisme qui pourrait octroyer un régime de protection, comme les CPAS, les centres de médiation de dettes agréés, ou des associations reconnues d'aides aux personnes voire BRUGEL. Ces organismes pourraient accorder ce régime de protection en fonction d'un statu (bénéficiaire du revenu d'intégration sociale ou de l'intervention majorée ou du tarif social fédéral ou encore en situation de chômage et dont les revenus imposables ne dépasseraient pas un certain montant (par exemple ceux pris en compte par BRUGEL pour accorder le statut de client protégé).

Cette protection serait valable durant une année et pourrait être renouvelé autant de fois que nécessaire. Tant qu'il est alimenté par le fournisseur social, le ménage devrait être accompagné par l'organisme qui lui a accordé la protection de sorte à développer les mesures visant à maîtriser et diminuer la consommation d'énergie et la facturation, idéalement avec un accès privilégié à des primes énergie.

Cette dernière proposition devrait faire l'objet d'une analyse approfondie aussi bien au niveau des montants à déterminer pour pouvoir bénéficier de cette protection mais aussi pour cibler au mieux les personnes à protéger. Il y aurait lieu de faire une analyse sur le surcoût potentiel pour la collectivité de ce statut de client protégé régional.

5. Conclusions

L'analyse initiale telle qu'établie dans l'avis d'initiative de BRUGEL sur l'état du marché résidentiel en Région bruxelloise avait mené à la conclusion que la baisse concurrentielle du marché de l'énergie avait des conséquences directes humaines et sociales représentant certains risques pour le client résidentiel d'une part, pour le marché et ses acteurs d'autre part. Cet avis donnait une image de la situation au premier trimestre 2018.

Le présent complément à l'avis initial a quant à lui pour objectif de réactualiser les données telles que présentées afin de réévaluer les risques actuels.

En présentant cette fois un aperçu de la situation du dernier trimestre 2018, l'analyse réalisée corrobore les projections appréhendées. En effet, les liens concurrentiels se sont davantage resserrés, l'offre proposée s'est encore restreinte.

Par ailleurs, suivant l'évolution générale des prix de gros sur les marchés tant en gaz qu'en électricité, la facture des clients résidentiels et ce pour les trois régions, a augmenté en moyenne de 16% en gaz et de 15 à 18 % en électricité au cours de l'année 2018.

Ainsi, le risque évoqué pour le client résidentiel de se retrouver sans contrat ou d'être menacé d'une coupure dans le courant du mois d'avril se matérialise par les données alarmantes en termes de nombre de clients hivernaux (fournis par SIBELGA en tant que « Supplier of last resort ») couplées au nombre de scénarii EOC actifs à ce jour.

BRUGEL constate également que l'augmentation du nombre de EOC n'a pas occasionné d'augmentation du nombre de clients protégés régionaux. Les ménages ainsi que les organismes sociaux préférant s'orienter vers des solutions alternatives pour résoudre cette problématique.

Il est à noter que la tendance en nombre de demandes de EOC lancés par les fournisseurs est stable et que la problématique évoquée dans cette étude ne devrait pas s'atténuer et perdurera tout au long de cette année 2019.

BRUGEL ne peut que réaffirmer la recommandation énoncée dans l'avis préalable à savoir que tenant compte de la situation socio-économique bruxelloise, il est plus que nécessaire d'atteindre un équilibre qui permettrait d'offrir un haut degré de protection des clients résidentiels tout en assurant la viabilité et l'attractivité du marché de l'énergie bruxellois. Vu l'évolution, d'une part du marché de l'énergie et d'autre part de la précarité énergétique, BRUGEL envisage de poursuivre l'analyse de ces problématiques et de proposer de nouvelles alternatives.

* *

*