

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

AVIS d'initiative (BRUGEL-AVIS-20210907-327)

**Relatif à la baisse continue de la concurrence sur le marché
de l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale**

**Établi sur base de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à
l'organisation du marché de l'électricité en Région de
Bruxelles-Capitale**

07/09/2021

Table des matières

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Base légale..... | 3 |
| 2 | Introduction | 4 |
| 3 | Baisse continue de la concurrence | 5 |
| 4 | Impacts pour le consommateur..... | 7 |
| 4.1 | Risque d'augmentation des prix | 7 |
| 4.2 | Risque d'impossibilité de changer de fournisseur | 8 |
| 4.3 | Risque d'inaccessibilité à un contrat..... | 8 |
| 4.4 | Risque d'inaccessibilité aux services énergétiques..... | 9 |
| 5 | Conclusion..... | 10 |

Liste des illustrations

| | |
|--|---|
| Figure 1 : Fournisseurs et produits disponibles par Région – Électricité | 5 |
| Figure 2 : Parts de marché des fournisseurs en volumes – Électricité..... | 6 |

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 avis est réalisé à l'initiative de BRUGEL.

2 Introduction

Le 12 juillet 2021, Mega a pris la décision de se retirer provisoirement, mais pour une durée indéterminée, du marché bruxellois de l'énergie. Le 14 juillet 2021, Octa+ prenait la même décision.

Les raisons évoquées par les deux fournisseurs pour justifier leur retrait portent notamment sur :

- le cadre réglementaire jugée trop stricte en Région de Bruxelles-Capitale ;
- le peu d'équilibre dans la répartition de la charge entre les fournisseurs et le GRD ;
- le manque d'efficacité du système de protection du client résidentiel.

Avec le retrait de Mega et Octa+, le marché bruxellois de l'énergie est davantage restreint et limite le choix des consommateurs aux offres de deux fournisseurs, à savoir Engie Electrabel et Lampiris.

En effet, la seule offre de Luminus n'est accessible que via l'enseigne Media Markt, les offres d'Energie 2030 sont conditionnées à la détention d'une action de la coopérative, et l'offre de Brusol est conditionnée au placement de leur panneaux photovoltaïques.

Bruxelles se trouve donc avec un marché de concurrence imparfaite, assimilable à un duopole, avec tous les risques que cela comprend pour les consommateurs tant en termes de prix que de produits ou de services.

Notons que ce **retrait du marché bruxellois de l'énergie** par les fournisseurs n'est pas nouveau. De fait, la dernière en date remonte à 2018 avec le changement de la politique commerciale de Luminus limitant son offre à un seul produit sur le segment résidentiel, et pour les mêmes raisons qui ont été évoquées par Mega et Octa+.

Alors que le nombre de fournisseurs est plus important dans les deux autres Régions et croissant (plus particulièrement en Région flamande), l'écart ne cesse de se creuser avec la Région de Bruxelles-Capitale, et cela au détriment des ménages bruxellois.

Cet avis vise à identifier les risques associés aux retraits successifs des fournisseurs et évaluer l'impact sur les consommateurs bruxellois.

3 Baisse continue de la concurrence

En raison du cadre régissant le marché résidentiel de l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale, et malgré les nombreuses recommandations¹ établies par BRUGEL au cours de ces dernières années afin d'améliorer le fonctionnement du marché, **la situation de la concurrence ne cesse de se détériorer.**

En août 2021, le consommateur bruxellois n'a plus le choix qu'entre 19 produits en électricité (et 12 en gaz), alors que le consommateur wallon a près de 3 fois plus de produits à sa disposition et le consommateur flamand plus de 4 fois. Sur les 19 produits disponibles en Région de Bruxelles-Capitale, seuls 9 sont sans conditions additionnelles (6 chez Engie Electrabel et 3 chez Lampiris). À noter qu'**aucun produit sans conditions contractuelles contraignantes n'est accessible au consommateur bruxellois à un prix plus avantageux que le produit par défaut** d'Engie Electrabel (Easy Indexed, situé à la 5^{ème} place du classement). BRUGEL ne peut que s'inquiéter de cette situation préjudiciable à tous les consommateurs résidentiels.

Quant au nombre de fournisseurs actifs sur le segment résidentiel, il est 2 fois plus important en Wallonie et 4 fois plus important en Flandre.

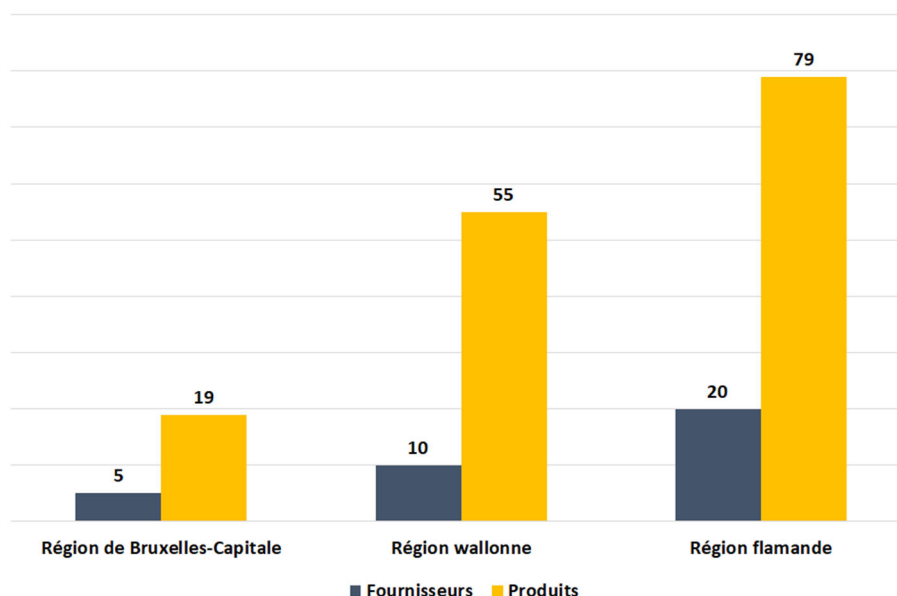


Figure 1 : Fournisseurs et produits disponibles par Région – Électricité

Sources : BruSim, CompaCWaPE, V-test – Août 2021

¹ Étude relative à l'analyse de la procédure en justice de paix en matière de résiliation de contrat (BRUGEL-ETUDE-20170920-18bis) du 20 septembre 2017, Avis d'initiative relatif à l'état du marché résidentiel de l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale (BRUGEL-AVIS-20181002-265bis) du 2 octobre 2018, Avis d'initiative relatif à l'état du marché résidentiel de l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale (BRUGEL-AVIS-20191204-292) du 4 décembre 2019, Avis d'initiative relatif à la modification des ordonnances électricité et gaz en vue de la transposition de « Clean Energy package » (BRUGEL-AVIS-20200219-296) du 19 février 2020, Avis d'initiative relatif à l'avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 et l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 (BRUGEL-AVIS-20210126-315) du 26 janvier 2021, Avis d'initiative relatif à l'état du marché de l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale (BRUGEL-AVIS-20210713-323) du 13 juillet 2021.

Avec le retrait de Mega et Octa+, il ne reste plus que 5 fournisseurs actifs en Région de Bruxelles-Capitale. Sur ces derniers, seuls 2 sont réellement accessibles aux consommateurs, à savoir Engie Electrabel et Lampiris (la seule offre de Luminus n'est accessible que via l'enseigne Media Markt, les offres d'Energie 2030 sont conditionnées à la détention d'une action de la coopérative, et l'offre de Brusol est conditionnée au placement de leur panneaux photovoltaïques).

Bruxelles se trouve donc avec un marché de concurrence imparfaite, assimilable à un duopole, avec tous les risques que cela comprend pour les consommateurs tant en termes de prix que de produits ou de services.

En août 2021, le trio de tête (à savoir Engie Electrabel, Lampiris et Luminus) détient 90 % des parts de marché sur le segment résidentiel en électricité.

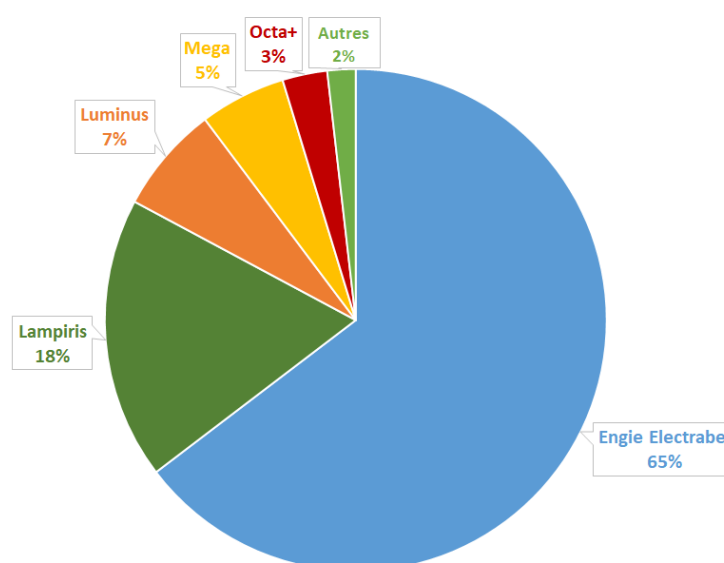


Figure 2 : Parts de marché des fournisseurs en volumes – Électricité

Les fournisseurs d'énergie qui souhaitent s'investir sur le marché résidentiel bruxellois doivent s'adapter aux caractéristiques de l'environnement qui peuvent être perçues comme étant des barrières à l'entrée ou comme des indicateurs de contre-performance pour les acteurs déjà présents.

Ceci d'autant plus que le marché bruxellois est de taille limitée et présente des caractéristiques socio-économiques qui ne préfigurent pas d'un marché aisément accessible pour une entreprise commerciale alors même que la concurrence est très forte sur le marché belge dans son ensemble.

Il est aisé de constater que le nombre de fournisseurs dans les deux autres Régions du pays est plus élevé et en croissance avec par conséquent une offre de produits davantage diversifiée.

Le cadre réglementaire trop stricte couplé à un risque d'impayé plus élevé conduit certains fournisseurs à limiter le nombre de produits disponibles en Région de Bruxelles-Capitale ou tout simplement à la quitter. **Les deux autres Régions se voient donc bénéficier d'un panel d'offres plus large, plus accessible et plus intéressant pour le consommateur.**

Par ailleurs, les deux autres Régions ont fait des choix qui permettent de limiter le risque pour le fournisseur à une certaine période (environ 3 mois). Dès lors, son risque est quantifiable et ce

dès l'élaboration du tarif proposé. À ceci s'ajoute, les frais administratifs et judiciaires limités vu le non-recours à la justice de paix pour mettre fin au contrat.

Enfin, BRUGEL tient à rappeler que les barrières à l'entrée, telles que la durée contractuelle de minimum 3 ans, la résiliation du contrat via la justice de paix, l'absence de fournisseur X, conjuguées à un marché plus petit, tendent à dissuader les petits fournisseurs d'entrer sur le marché, à le quitter en raison du taux d'impayé élevé ou à proposer des produits avec des conditions contractuelles contraignantes pour éviter d'acquiescer les mauvais clients.

4 Impacts pour le consommateur

4.1 Risque d'augmentation des prix

La baisse de la concurrence induit une baisse de la pression sur les prix. Il y a donc un risque que le relâchement de la dynamique concurrentielle en Région de Bruxelles-Capitale renforce le découplage des prix.

Ce risque est toutefois à relativiser en raison de l'approche classique de certains acteurs commerciaux consistant à considérer l'espace économique belge comme un tout, sans que pour autant que cette approche ne soit immuable.

Néanmoins, en raison d'une moindre concurrence comparée aux deux autres Régions et de la détérioration récente de cette concurrence en Région de Bruxelles-Capitale, **le consommateur bruxellois paie la composante énergie de sa facture² plus chère que dans les deux autres Régions.**

En août 2021, sur base du résultat des comparateurs publics³ de chaque Région et en prenant en considération le produit le moins cher, un consommateur moyen⁴ bruxellois paie sur la partie soumise à concurrence de sa facture d'énergie (redevance fixe et consommation) :

- en électricité : 28,79 € de plus qu'un consommateur wallon et 41,39 € de plus qu'un consommateur flamand ;
- en gaz : 194,52 € de plus qu'un consommateur wallon et 287,72 € de plus qu'un consommateur flamand.

Au total, le consommateur bruxellois paie donc un montant pour sa commodité (électricité et gaz, hors taxes, surcharges et frais de réseaux) qui est de 223,31 € plus élevé que le consommateur wallon et 329,11 € de plus qu'un consommateur flamand.

Avec une précarité énergétique⁵ totale de 27,6% en Région de Bruxelles-Capitale et un système de protection qui ne rencontre pas ses objectifs, BRUGEL ne peut être qu'alerté par ce constat qui risque de s'aggraver dans le temps.

² Bien que Bruxelles se caractérise par un montant total moyen de la facture (en électricité) inférieur aux deux autres Régions en raison notamment d'une contribution énergie verte moindre et d'un tarif de distribution inférieur.

³ BruSim en Région de Bruxelles-Capitale, CompaCWaPE en Région wallonne, V-test en Région flamande

⁴ 3.500 kWh/an en électricité et 23.260 kWh/an en gaz

⁵ Baromètres de la précarité énergétique et hydrique, Fondation Roi Baudouin, 2021, 69 pages

4.2 Risque d'impossibilité de changer de fournisseur

En raison du choix limité d'offres sans conditions contractuelles contraignantes et du faible nombre de fournisseurs en Région de Bruxelles-Capitale, le consommateur bruxellois risque de se trouver dans l'impossibilité de changer de fournisseur.

Le consommateur bruxellois pourrait donc se retrouver en difficulté pour bénéficier du produit le moins onéreux du marché, contrairement aux deux autres Régions.

BRUGEL ne peut que s'inquiéter de ce risque qui est contraire à la philosophie d'un marché de l'énergie libéralisé.

4.3 Risque d'inaccessibilité à un contrat

En raison de la baisse de la concurrence, **certains consommateurs pourraient se retrouver sans contrat d'énergie.**

En effet, ce risque est inhérent à deux facteurs distincts :

- la non-obligation pour un fournisseur de faire offre à un client présentant une situation d'endettement dans sa comptabilité ;
- le nombre limité d'offres sans conditions contractuelles contraignantes.

Si le risque engendré par l'un de ces deux facteurs est réel et conséquent, ceux-ci pris conjointement accentuent la probabilité pour un client de se retrouver sans contrat.

En effet, le retrait de Mega et Octa+ réduit davantage les opportunités pour le client de signer un nouveau contrat et principalement s'il a déjà contracté des dettes auprès d'autres fournisseurs.

Par ailleurs, en dehors des caractéristiques principales des produits proposés par les fournisseurs (type de contrat, durée du contrat ou pourcentage d'énergie verte), les fournisseurs peuvent également imposer des conditions additionnelles à la souscription d'une offre ou à l'obtention de réductions :

- le paiement par domiciliation ;
- la gestion des factures en ligne ;
- la souscription au contrat en ligne ;
- l'obligation de souscrire une action dans une société ;
- l'obligation de détenir une installation photovoltaïque ;
- etc.

En août 2021, sur les 19 produits disponibles (en électricité) en Région de Bruxelles-Capitale, seuls 9 sont sans conditions additionnelles (6 chez Engie Electrabel et 3 chez Lampiris). À noter qu'aucun produit sans conditions contractuelles contraignantes n'est accessible au consommateur bruxellois à un prix plus avantageux que le produit par défaut d'Engie Electrabel (Easy Indexed, situé à la 5^{ème} place du classement). BRUGEL ne peut que s'inquiéter de cette situation.

Par ailleurs, selon le dernier Baromètre de l'Inclusion Numérique⁶, « on peut considérer que 40% de la population belge sont en situation de vulnérabilité face à la numérisation croissante de la société. (...) 10% de la population belge ne disposent pas de connexion internet à domicile ».

Cette précarité numérique est évidemment à mettre en lien avec les offres soumises à condition digitale, fragilisant d'autant plus une partie de la société déjà précarisée en limitant le nombre d'offres accessibles à cette partie de la population.

4.4 Risque d'inaccessibilité aux services énergétiques

La marge bénéficiaire réalisée par les fournisseurs sur la commodité est, avec la concurrence et l'évolution des marchés, de plus en plus limitée. L'activité de fourniture en tant que telle n'est plus suffisamment rémunératrice.

Les fournisseurs tendent donc à diversifier leur produit en y annexant des services, des produits conjoints, en lien ou non avec l'énergie :

- installation de panneaux photovoltaïques ;
- entretien de chaudière ;
- produit all-in ;
- assurances ;
- etc.

Le choix du consommateur ne sera donc plus limité à son profil de consommation mais dépendra également de ses attentes quant au niveau des services offerts par le produit du fournisseur. À contrario, certaines offres tarifaires avantageuses pourraient n'être accessibles qu'aux consommateurs actifs et disposant de revenus suffisants pour souscrire à ces services.

Dans un contexte de transition énergétique et de faible marge sur la commodité, la diversification des services offerts et annexés à l'activité de fourniture semble être la voie choisie par les fournisseurs d'énergie.

Des tensions sur le marché résidentiel ne sont pas propices à développer des solutions pour la transition énergétique et risquent de limiter le choix des consommateurs.

⁶ Baromètre de l'Inclusion Numérique, Fondation Roi Baudouin, 2020, 61 pages

5 Conclusion

Le désintérêt croissant des fournisseurs pour la Région de Bruxelles-Capitale entraîne inévitablement une baisse de la concurrence au préjudice des consommateurs bruxellois. Cette situation est critique.

Il est important de souligner que **cette évolution tend à s'éloigner des prescrits de la directive européenne portant sur le marché intérieur de l'énergie** et visant notamment à assurer une concurrence tarifaire entre fournisseurs au sein de chaque États membres.

Or, une situation de quasi-duopole, si elle devait persister, pourrait être dommageable tant en termes de prix que de produits ou de services. Dans un marché libéralisé de l'énergie et en pleine mutation, **le consommateur bruxellois doit pouvoir choisir**, au même titre que les consommateurs wallons et flamands, entre plusieurs produits, services et entre différents fournisseurs. Par ailleurs, la position du fournisseur historique sur le marché bruxellois de l'énergie peut être perçue comme une barrière à l'entrée par les éventuels nouveaux fournisseurs. En effet, ce dernier peut bénéficier d'un portefeuille de clients « sains » et limiter son investissement dans la recherche de nouveaux clients.

BRUGEL invite donc le Gouvernement à adopter les mesures appropriées pour :

- adapter le cadre réglementaire en Région de Bruxelles-Capitale (tant à court terme qu'à moyen terme) ;
- équilibrer la répartition de la charge entre les fournisseurs et les opérateurs publics, ce qui relève d'une décision politique dont la mise en œuvre doit être analysée ;
- protéger le client résidentiel vulnérable sans affecter l'ensemble des parties.

* * *

*