

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

AVIS d'initiative (BRUGEL-AVIS20230425-366)

**La libéralisation du marché de l'électricité et du gaz en RBC :
quels constats en matière de dynamique de marché ?**

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

25/04/2023

Table des matières

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Executive summary..... | 4 |
| 2 | Base légale..... | 7 |
| 3 | Introduction..... | 8 |
| 4 | Evolution de la situation socio-économique des consommateurs de gaz et d'électricité en RBC | 9 |
| 4.1 | Evolution du revenu des bruxellois | 9 |
| 4.1.1 | Revenu net imposable moyen par habitant..... | 9 |
| 4.1.2 | Evolution des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS) | 9 |
| 4.1.3 | Evolution des bénéficiaires de l'intervention majorée (BIM) | 10 |
| 4.1.4 | Le risque de pauvreté et d'exclusion sociale..... | 11 |
| 4.2 | Evolution des dépenses des bruxellois | 12 |
| 4.2.1 | Loyer | 12 |
| 4.2.2 | Energie | 13 |
| 4.3 | Précarité énergétique..... | 14 |
| 4.4 | Conclusions relatives à l'évolution de la situation socio-économique des consommateurs de gaz et d'électricité en RBC..... | 15 |
| 5 | Principes de base du cadre légal en RBC | 16 |
| 6 | Statistiques sociales de la fourniture d'électricité et de gaz en RBC..... | 18 |
| 6.1 | Coupures | 18 |
| 6.2 | Clients protégés et tarif social..... | 20 |
| 6.3 | Justice de paix..... | 20 |
| 6.4 | Conclusions relatives aux statistiques sociales de la fourniture d'électricité et de gaz en RBC | 21 |
| 7 | Evolution de l'activité de fourniture en Belgique et en RBC..... | 22 |
| 7.1 | 20 années de libéralisation de la fourniture de gaz et d'électricité en Belgique..... | 22 |
| 7.2 | Evolution de la rentabilité des fournisseurs en Belgique | 26 |
| 7.3 | Evolution du nombre de fournisseurs et d'offres commerciales en RBC..... | 27 |
| 7.4 | Conclusions relatives à l'évolution de l'activité de fourniture en Belgique et en RBC..... | 28 |
| 8 | Situation actuelle du marché bruxellois..... | 29 |
| 8.1 | L'offre commerciale | 29 |
| 8.1.1 | Segment résidentiel..... | 29 |
| 8.1.2 | Segment professionnel | 30 |
| 8.2 | Concentration du marché | 32 |
| 8.3 | Moins de changements de fournisseur et moins de <i>switches</i> | 34 |
| 8.4 | Impacts sur le consommateur..... | 35 |
| 8.4.1 | Impact sur les prix payés par le consommateur | 35 |
| 8.4.2 | Impacts sur les services énergétiques proposés par les fournisseurs en RBC..... | 38 |
| 8.4.3 | Le droit de choisir son fournisseur..... | 39 |
| 8.4.4 | Situation de quasi-duopole..... | 39 |
| 8.5 | Conclusions relatives à la situation actuelle du marché bruxellois..... | 40 |
| 9 | Conclusion..... | 41 |

Liste des illustrations

| | |
|---|----|
| Figure 1 : Evolution du revenu net imposable moyen par habitant par Région en Belgique de 2007 à 2020 (Source : IBSA) | 9 |
| Figure 2 : Evolution du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale en RBC de 2007 à 2021 (Source : SPP Intégration sociale) | 10 |
| Figure 3 : Evolution du pourcentage des bénéficiaires de l'intervention majorée par Région en Belgique de 2007 à 2021 (Source : AIM)..... | 11 |
| Figure 4 : Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale par Région en Belgique pour 2021 (Source : Statbel)..... | 12 |
| Figure 5 : Evolution du coût des loyers actualisé en RBC de 2006 à 2018 (base 100 = 2006) (Source : SLRB, Federia)..... | 13 |
| Figure 6 : Evolution de la facture moyenne d'électricité (client type : 3500 kWh bihoraire) et de gaz (client type : 23260 kWh) en RBC, comparé à l'indice des prix à la consommation de 2007 au 1 ^{er} trimestre 2023 (base 100 = 2007) | 14 |
| Figure 7 : Précarité énergétique en RBC en 2020 (Source : Fondation Roi Baudouin) | 15 |
| Figure 8 : Evolution du nombre de coupures par an en électricité et en gaz en RBC de 2011 à 2022 | 18 |
| Figure 9 : Evolution du nombre de clients bénéficiaires du tarif social spécifique en RBC par énergie de 2015 à 2021 | 20 |
| Figure 10 : Pourcentage d'EBIT moyen réalisé par les fournisseurs d'énergie en Belgique et au Royaume-Uni de 2017 à 2022 (Source Arthur D. Little)..... | 26 |
| Figure 11 : Evolution du nombre de fournisseurs d'électricité actifs et du nombre d'offres commerciales proposées sur le segment résidentiel de 2007 à 2022 en RBC | 27 |
| Figure 12 : Fournisseurs et produits disponibles par Région pour un consommateur résidentiel – Électricité | 29 |
| Figure 13 : Fournisseurs et produits disponibles par Région pour un consommateur résidentiel – Gaz | 30 |
| Figure 14 : Fournisseurs et produits disponibles par Région pour un consommateur professionnel – Électricité | 31 |
| Figure 15 : Fournisseurs et produits disponibles par Région pour un consommateur professionnel – Gaz..... | 32 |
| Figure 16 : Pourcentage des parts de marché sur le segment résidentiel en Région de Bruxelles-Capitale en décembre 2022 – Electricité..... | 33 |
| Figure 17 : Evolution des parts de marché sur le segment résidentiel en Région de Bruxelles-Capitale en décembre 2022 – Electricité..... | 34 |
| Figure 18 : Nombre de <i>switches</i> (<i>supplier switch</i> et <i>combined switch</i>) sur l'année 2021 pour les segments professionnels et résidentiels (en % du nombre de codes EAN actifs sur la Région)– Électricité..... | 34 |
| Figure 19 : Différenciation de prix de l'offre commerciale de TotalEnergies pour la partie énergie de la facture (TVA comprise ; client type électricité : 3500 kWh ; client type gaz : 17000 kWh ; avril 2023) | 38 |

I Executive summary

Après 20 ans de libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz, BRUGEL a jugé opportun de retracer les évolutions qu'ont connues durant cette période, tant les consommateurs résidentiels bruxellois, que les acteurs commerciaux actifs dans la fourniture d'énergie. A la lumière de ces évolutions et de la situation actuelle de ces consommateurs et de ces acteurs commerciaux, BRUGEL propose au travers du présent avis un regard croisé sur le cadre législatif en matière de protection des consommateurs et de droit d'accès à l'énergie, et pose la question de l'évolution de ce cadre avec la réalité vécue par les consommateurs d'électricité et de gaz.

Dans un premier temps, sur base des **données socio-économiques** collectées, BRUGEL remarque que les revenus des bruxellois ont suivi l'inflation depuis 2007, alors que du côté des dépenses, les loyers, premier poste de frais des ménages, ont augmenté sur une période quasi équivalente à euro constant de l'ordre 9% à 16%. Sur la même période, BRUGEL constate en RBC une hausse significative du nombre de bénéficiaires du Revenu d'Intégration Sociale (RIS) et du nombre de Bénéficiaires de l'Intervention Majorée (BIM), ce qui témoigne d'une paupérisation des habitants de la Région. Heureusement, sur la même période, les prix du gaz et de l'électricité ont suivi l'inflation, et ce jusqu'en 2020, n'impactant pas le budget du ménage au contraire de la quote-part du loyer. Cependant, à partir de 2021, la hausse des prix provoquée par la crise énergétique que traverse l'Europe a impacté significativement l'équilibre budgétaire des ménages bruxellois.

Concernant le **cadre légal**, dès la libéralisation du marché, la RBC, contrairement aux deux autres Régions, a décidé de placer le curseur des risques et des responsabilités de la protection du consommateur quasi totalement à charge du marché : le cadre légal imposant aux fournisseurs d'alimenter le point de fourniture du client, même défaillant, jusqu'à la coupure, même si ce dernier n'est plus couvert par un contrat. Depuis lors, le cadre bruxellois qui repose essentiellement sur l'obligation de faire offre pour 3 ans, d'obtenir une décision de coupure du juge de paix pour mettre fin à un contrat et sur le statut de client protégé, n'a que peu évolué.

Rappelons également que la justice de paix permet de garantir les droits des consommateurs, mais ne leur permet ni d'augmenter leurs moyens financiers pour payer leurs factures, ni de leur éviter la coupure lorsqu'ils restent en défaut de payer ces factures.

L'analyse des **statistiques sociales** de la fourniture d'électricité et de gaz permet d'évaluer la pertinence des mesures de protection du consommateur. Ainsi, BRUGEL remarque que depuis 2019, le nombre de coupures réalisées à la demande du fournisseur s'inscrit largement à la baisse. Ce constat peut sembler paradoxal au regard de la crise énergétique qui a durement impacté le budget des ménages bruxellois. Il semblerait donc que les mesures d'aides mises en place par le fédéral pour aider ces ménages, notamment l'octroi du tarif social aux bénéficiaires de l'intervention majorée, aient joué un rôle important dans la diminution de ces coupures.

Par ailleurs, concernant le statut de clients protégés, mesure phare de la protection régionale, les autorités régionales ont assoupli la mesure à deux niveaux lors de la modification des ordonnances intervenue en 2022. D'une part en augmentant les plafonds de revenus et en remplaçant la mise en demeure par le rappel comme pièce justificative d'octroi et d'autre part, en automatisant la mesure pour les bénéficiaires du tarif social avec un seuil de dette. Cette mesure a permis fin 2022, de basculer chez SIBELGA plus de 2.500 ménages endettés réduisant ainsi les risques de coupures pour ces derniers.

Ce constat pousse BRUGEL à croire qu'il y aurait lieu de réfléchir plus en avant à la mise en place d'aides ciblées à ces ménages en amont de la création de dettes, ceci afin d'éviter au maximum les coupures, plutôt que de se reposer principalement sur la procédure en justice de paix.

Et ce dans un contexte où BRUGEL a pu également constater que les fournisseurs d'énergie avaient tendance à saisir de moins en moins la justice de paix, et préféraient demander la coupure d'un point d'accès sur base d'une procédure *End of Contract (EOC)*, et ce principalement pour des raisons de coûts et de rapidité d'exécution. Sur la période 2011 à 2016, il y avait 494 coupures en moyenne par an suite à un EOC alors que pour la période de 2017 à 2022, il y avait 1 195 coupures en moyenne par an suite à un EOC soit une augmentation de 142%. Cette procédure *End of Contract* est actuellement utilisée par tous les fournisseurs.

En retraçant **l'évolution de l'activité de fourniture** en Belgique, BRUGEL a pu constater que l'activité de fournisseur d'énergie montre une rentabilité très limitée. Ceci a pour effet que les fournisseurs d'énergie cherchent par différents moyens d'augmenter leur marge ou de diminuer leur coût. A ce propos, la décision de quitter le marché bruxellois fait partie des solutions mises en œuvre par les fournisseurs pour maintenir un certain niveau de rentabilité, voire pour assurer leur survie économique.

Depuis la crise des prix de l'énergie, BRUGEL constate d'ailleurs de nombreux mouvements de va-et-vient sur le marché résidentiel. Certains fournisseurs, suite à la volatilité des prix et à l'augmentation du risque quittent le marché, pour de courtes périodes, pour ensuite y revenir sans certitude d'y rester. BRUGEL ne peut que regretter ces pratiques pour leur manque de transparence. Ces pratiques mettent en outre à mal la confiance des clients dans le marché.

La faible rentabilité de l'activité de fourniture a également pour effet de décourager les investissements des fournisseurs dans la transition énergétique. Elle nuit également à un marché concurrentiel et compétitif dans l'intérêt du consommateur, surtout en temps de crise.

Ces différents constats ont des conséquences sur **la situation actuelle du marché bruxellois**. En effet, BRUGEL constate que le manque de dynamisme et la concentration de marché ont un impact sur le consommateur résidentiel bruxellois. Cet impact est de différent ordre :

- des offres moins importantes, moins avantageuses à Bruxelles, avec des risques à terme de hausse de prix importante et de baisse de l'attractivité et de la compétitivité de la Région ;
- un risque de baisse des services énergétiques, de l'innovation, de la qualité, de l'efficacité des fournisseurs de toute taille, avec en ligne de mire un ralentissement de l'élan entrepreneurial nécessaire à la transition énergétique ;
- une concentration des acteurs de marché, avec des risques accrus d'errance contractuel et de coupure pour les consommateurs vulnérables - même si ce risque est en théorie mieux encadré par les dispositions des nouvelles ordonnances et mise en place de la fourniture garantie, dans les faits, ce risque reste bien réel;
- la difficulté pour des fournisseurs locaux, de petites tailles, se basant sur des modèles collaboratifs de trouver leur place sur le marché s'ils devaient être confrontés aux mêmes obligations de faire offre que les fournisseurs traditionnels.

La dynamique de marché est par contre plus forte sur le segment professionnel. D'ailleurs, les consommateurs professionnels bruxellois sont beaucoup moins impactés. Cette situation

s'explique principalement par des risques financiers moindre pour les fournisseurs de livrer ce segment plutôt que le segment résidentiel.

En conclusion, il apparait que le cadre légal en Région de Bruxelles-Capitale qui régit la fourniture d'électricité et de gaz aux clients résidentiels semble inadapté à la situation socio-économique fragile et vulnérable des Bruxellois. En effet, en souhaitant protéger les segments les plus défavorisés de la population, le législateur a mis en place des solutions rendant la Région moins attrayante pour les fournisseurs.

Les effets de ce décalage se traduisent par une baisse de la concurrence et par un désintérêt croissant des fournisseurs pour les consommateurs résidentiels bruxellois. A l'inverse, une baisse de la concurrence n'est pas réellement observée pour les consommateurs professionnels, pour lesquels la charge de la politique en matière de protection du consommateur est beaucoup plus équilibrée pour les fournisseurs.

BRUGEL ne peut rester indifférent face à ce constat. Hormis des multinationales, les bruxellois n'ont presque plus le choix de leur fournisseur d'énergie. Les ménages bruxellois ont accès à l'électricité et au gaz à un prix plus élevé, et ne bénéficient pas des mêmes offres de services énergétiques que dans les deux autres Régions. Lorsqu'ils rentrent dans une procédure en justice de paix, le bruxellois s'endettent lourdement et souvent inutilement lorsqu'il ne sait plus payer sa facture d'électricité et de gaz.

Malgré les modifications apportées par les ordonnances et notamment celles relatives au statut de client protégé, que BRUGEL tient à saluer, elles ne semblent actuellement pas suffisantes pour relever les enjeux sociétaux et assurer un fonctionnement efficace du marché au bénéfice de tous. **Le cadre socio-économique de la Région et le marché de la fourniture ont évolué, mais la législation ne s'est pas suffisamment adaptée en conséquence.**

Pour adapter le cadre légal à la réalité socio-économique de Bruxelles et aux mutations du marché belge, il n'y a pas d'autre choix que de repenser les obligations en matière de fourniture, les aides à apporter aux ménages en difficulté et la procédure de défaut de paiement. Ce changement passera notamment par un meilleur équilibre dans les coûts supportés par les acteurs commerciaux en cas de défaut de paiement d'un client, au risque de voir Bruxelles devenir le parent pauvre d'une dynamique de marché de la fourniture et des services énergétiques, voulue par la politique européenne dans le cadre de la transition énergétique.

2 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 ;

... ».

En outre, par cet avis, Brugel poursuit les objectifs qui lui sont fixé de par cette même ordonnance à l'article 30octies :

« Brugel poursuit dans le cadre de ses missions, ..., les objectifs suivants :

1° promouvoir, ..., un marché intérieur de l'électricité concurrentiel, flexible, sûr et durable pour l'environnement au sein de la Communauté européenne, et une ouverture effective du marché pour l'ensemble des clients et des fournisseurs de la Communauté européenne,...

2° développer des marchés régionaux concurrentiels et fonctionnant correctement au sein de la Communauté européenne, en vue de la réalisation des objectifs visés au point 1°;

...

6° contribuer à assurer un service public et universel de grande qualité dans le secteur de la fourniture d'électricité, et contribuer à la protection des clients vulnérables ...

7° assurer que les clients finals bénéficient du fonctionnement efficace des marchés de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, promouvoir une concurrence effective et contribuer à garantir un niveau élevé de protection des consommateurs ... »

Le présent avis est réalisé à l'initiative de BRUGEL.

3 Introduction

Après 20 ans de libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz, BRUGEL a jugé opportun de s'interroger si la situation socio-économique des consommateurs résidentiels et des acteurs commerciaux actifs dans la fourniture d'énergie a changé en Région de Bruxelles-Capitale, et conséquemment si le cadre légal est toujours adapté à cette situation.

Au travers de cet avis, nous analyserons l'évolution et la situation du secteur de la fourniture de l'électricité et du gaz à Bruxelles sous différents angles :

- L'évolution socio-économiques des consommateurs bruxellois ;
- Les principes du cadre légal en matière de protection du consommateur ;
- L'analyse de ce cadre légal, notamment au moyen des statistiques sociales relatives à la fourniture d'énergie ;
- L'évolution de l'activité de fournisseur d'énergie depuis la libéralisation des marchés ; et enfin,
- La situation actuelle sur le marché bruxellois du gaz et de l'électricité et les impacts sur les consommateurs.

L'objectif de cet avis est principalement d'analyser si le cadre légal régional relatif à la protection du consommateur et au droit d'accès à l'énergie est toujours en adéquation avec les mutations socio-économiques que connaissent notre société.

4 Evolution de la situation socio-économique des consommateurs de gaz et d'électricité en RBC

4.1 Evolution du revenu des bruxellois

4.1.1 Revenu net imposable moyen par habitant

Sur base des données publiées par l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse de perspective.brussels, le revenu net imposable moyen par habitant bruxellois a augmenté sur la période de 2007 à 2020 à hauteur de 26%, ce qui correspond au pourcentage de l'inflation (indice des prix à la consommation) sur la même période en Belgique, à savoir 26% également. Cependant, force est de constater que ce revenu augmente bien moins vite que dans les autres régions du pays, à savoir de 36% pour la Région flamande et de 35% pour la Région wallonne sur la même période.

Par ailleurs, le revenu médian bruxellois a augmenté de 32 % sur la même période. Cette évolution est également en deçà de celle observée dans les deux autres Régions qui est de 38%.

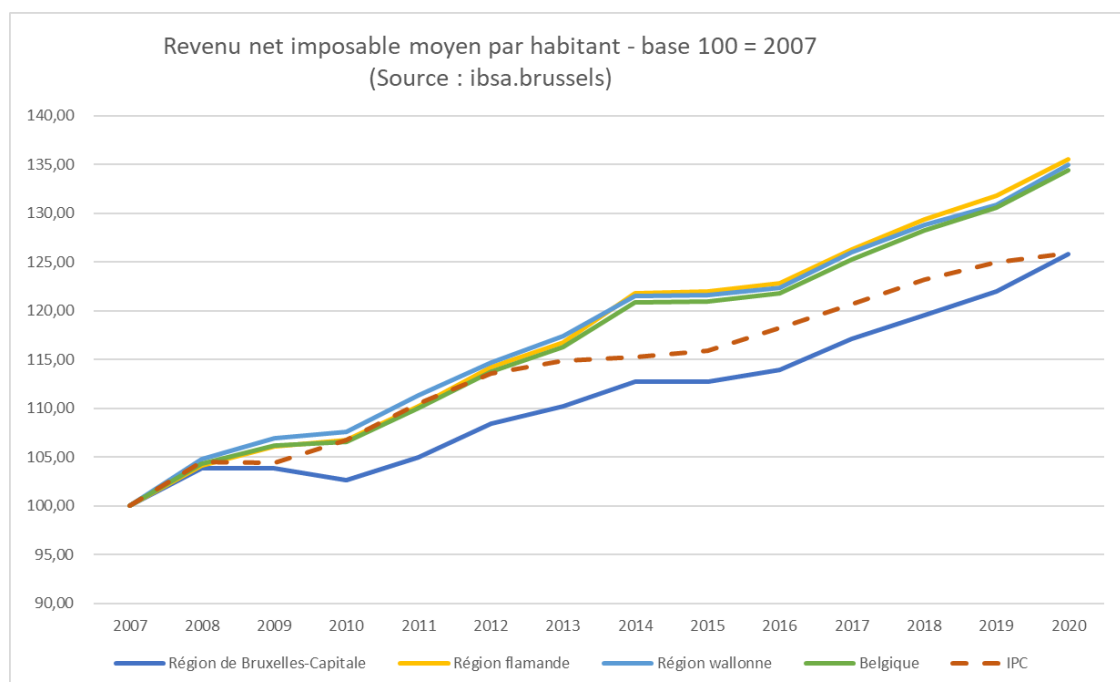


Figure 1 : Evolution du revenu net imposable moyen par habitant par Région en Belgique de 2007 à 2020 (Source : IBSA)

4.1.2 Evolution des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS)

Le revenu d'intégration sociale est un revenu minimum destiné aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes, ne peuvent y prétendre par ailleurs, ni ne sont en mesure de se les procurer soit par leurs efforts personnels, soit par d'autres moyens. Le revenu d'intégration sociale est un revenu indexé qui doit permettre au bénéficiaire de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Selon le SPP Intégration sociale, la Région de Bruxelles-Capitale comptait, en 2021, 4,781% de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale par habitant, loin devant la Région wallonne et la Région flamande, avec respectivement 2,705% et 0,903% de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale par habitant.

Le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale a fortement augmenté en RBC de 2007 à 2021, passant de 32.356 bénéficiaires en 2007 (ou 3,138% de la population bruxelloise) à 58.332 bénéficiaires en 2021 (ou 4,781%. Cette augmentation représente une croissance sur cette période de plus de 80% en nombre de bénéficiaires absolus, et de plus de 52% si on regarde le pourcentage de bénéficiaires sur le total des habitants de la Région. Cette tendance haussière n'est pas propre à Bruxelles et s'observe dans une même proportion sur l'ensemble de la Belgique.

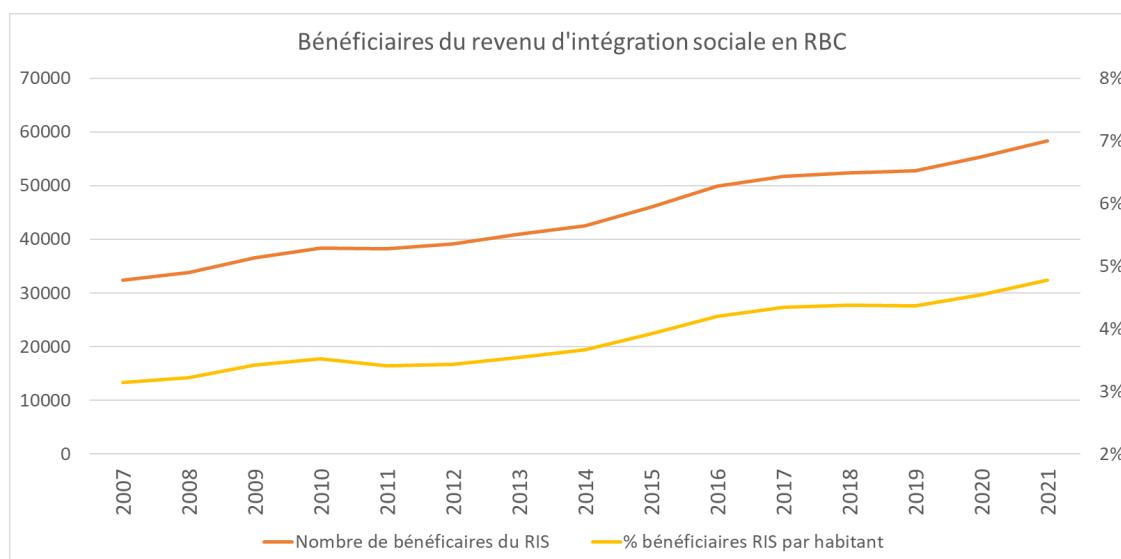


Figure 2 : Evolution du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale en RBC de 2007 à 2021 (Source : SPP Intégration sociale)

4.1.3 Evolution des bénéficiaires de l'intervention majorée (BIM)

Un bénéficiaire de l'intervention majorée (BIM) est une personne qui bénéficie d'un remboursement plus élevé pour ses soins de santé, principalement en raison d'une situation de précarité. En plus de la réduction des frais de soins de santé, les bénéficiaires de l'intervention majorée peuvent prétendre à d'autres avantages, notamment des réductions dans les transports en commun et des tarifs sociaux pour l'énergie.

Les chiffres relatifs aux bénéficiaires BIM sont publiés par l'Agence Intermutualiste (AIM). Nous avons retenu le pourcentage de bénéficiaires BIM par rapport à la population bénéficiaire de l'assurance obligatoire des soins de santé ; cette population correspond à un ou deux pourcent près à la population inscrite au registre national.

Ainsi pour 2021, la Région de Bruxelles-Capitale comptait 31,6% de bénéficiaires BIM, contre 21,2% en Région wallonne et 15,6% en Région flamande. Depuis 2007, les bénéficiaires BIM ont connu une plus forte croissance à Bruxelles, à savoir +60,4%, par rapport aux autres régions, à savoir +26,8% en Région flamande et +35,9% en Région wallonne

NB: les données reprises ci-avant intègrent les bénéficiaires du statut OMNIO, qui a existé de 2007 à 2013 inclus, et qui a ensuite été fusionné avec le statut BIM à partir de 2014.

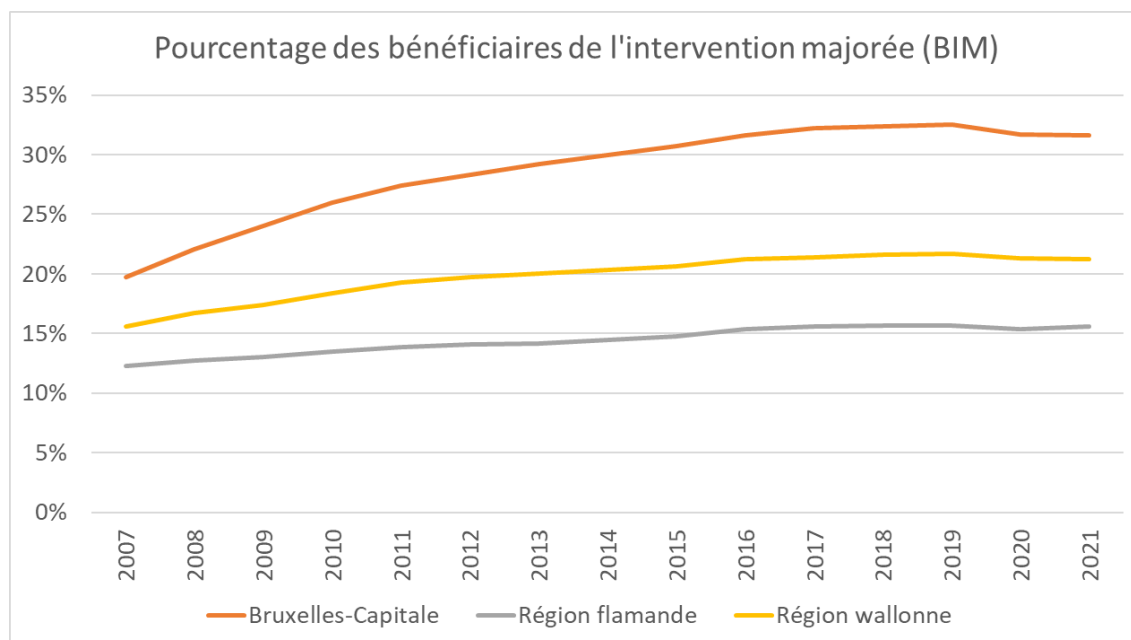


Figure 3 : Evolution du pourcentage des bénéficiaires de l'intervention majorée par Région en Belgique de 2007 à 2021 (Source : AIM)

4.1.4 Le risque de pauvreté et d'exclusion sociale

L'évolution des revenus des bruxellois est à mettre également en relation avec le risque de pauvreté et d'exclusion sociale publié par Statbel.

Le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, abrégé AROPE, fait référence au pourcentage de la population totale confrontée à au moins l'un des 3 risques de pauvreté suivants: pauvreté monétaire (AROP), privation matérielle et sociale sévère (SMSD) ou vivant dans un ménage à très faible intensité de travail (LWI).

Un ménage en situation de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale peut combiner un, deux ou les trois risques.

L'indicateur AROPE a été modifié en fonction de l'objectif de la stratégie Europe 2030 et s'applique aux données à partir de l'année 2019. Ce changement méthodologique rend impossible la comparaison avec les années précédant ce changement.

NB: les populations les plus précarisées – sans domicile, en situation irrégulière ou résidant dans une institution (foyer, maison de repos, prison...) – ne font pas partie de ces statistiques.

Très clairement, ce risque est bien plus présent en 2021 en RBC que dans les deux autres Régions du pays.

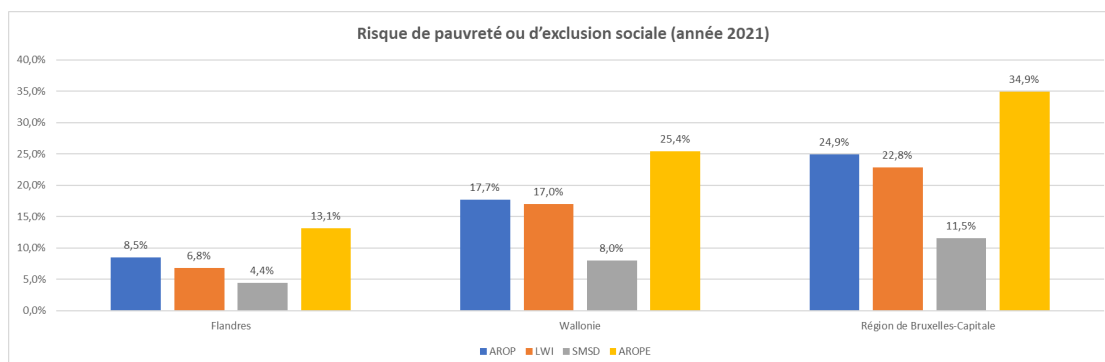


Figure 4 : Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale par Région en Belgique pour 2021
(Source : Statbel)

4.2 Evolution des dépenses des bruxellois

Considérant une certaine stabilité dans les revenus des habitants bruxellois au regard de l'indice des prix à la consommation (IPC), il est utile d'examiner si les dépenses de ces derniers ont évolué depuis la libéralisation totale des marchés de l'énergie.

4.2.1 Loyer

Sur base du dernier observatoire des loyers, publié par la SLRB pour l'année 2018, nous constatons que le loyer moyen des logements bruxellois, corrigé par l'indexation légale, a augmenté de près de 14% de 2006 à 2018, alors que cette augmentation est de 18% pour le loyer médian. L'évolution des loyers sur les années 2019-2022 ont été estimées sur base du dernier baromètre des locations publié par Federia¹ en 2023. Ainsi, selon ces estimations, les loyers ont augmenté de plus de 9% de 2006 à 2022 pour le loyer moyen et de plus de 16% pour le loyer médian. De 2006 à 2020, la hausse a été respectivement de 16% et 23%. La baisse observée sur les deux dernières années s'explique par le fait que l'indice santé, utilisé pour corriger les loyers en euros constants sur 2022, a augmenté plus vite que les montants des loyers réels.

¹ https://www.federia.immo/images/pubs/2023-02-28-communique-de-presse-federia-barometre-de-locations-2022_file.pdf

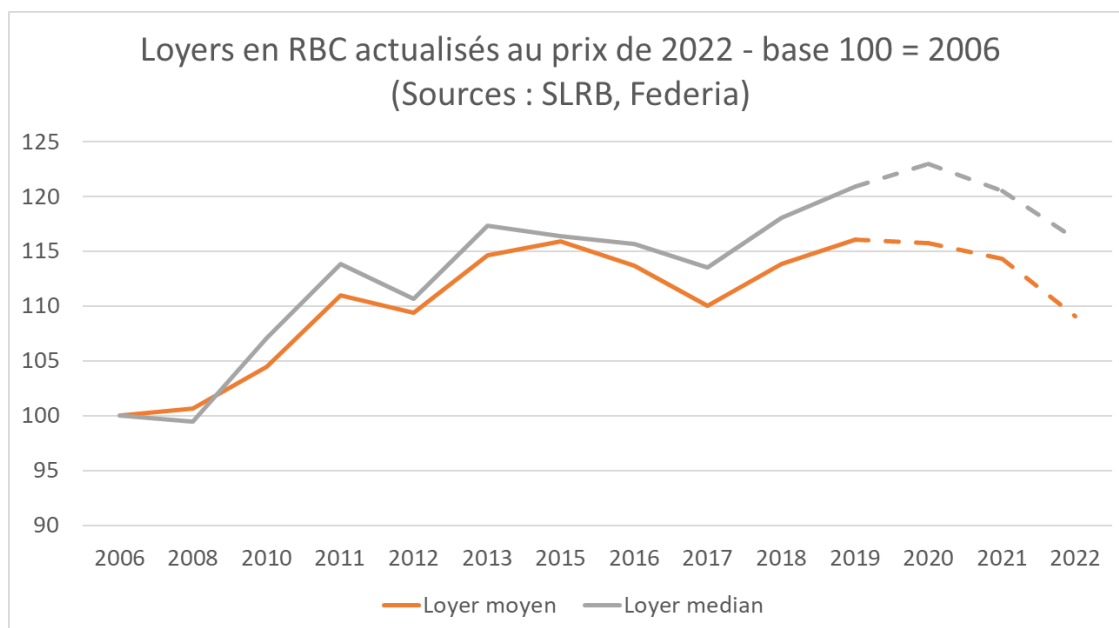


Figure 5 : Evolution du coût des loyers actualisé en RBC de 2006 à 2018 (base 100 = 2006)
(Source : SLRB, Federia)

Le loyer est assurément le poste de dépense qui pèse le plus lourd dans le budget des ménages. Ainsi, dans son Observatoire des Loyers 2018, la SLRB concluait « **Ce ne sont que 25 % des ménages qui consacrent moins de 30 % de leur budget au loyer de leur logement.** Il s'agit essentiellement de couples disposant de deux revenus du travail. Pour tous les autres profils de situation familiale et socioprofessionnelle, la part du loyer dans le budget est supérieure à 30 %. Si l'on réalise une simulation de la part du marché locatif disponible à chaque décile de revenus, il en résulte que, pour le locataire qui accepte de payer un loyer égal à 30 % de son budget, il faut atteindre le sixième décile de revenus pour qu'il ait accès à un tiers du marché locatif et le septième décile pour qu'il ait accès à la moitié du marché locatif. **Cette situation est le résultat d'une augmentation des loyers couplée à un appauvrissement de la population bruxelloise depuis les quinze dernières années.** »

4.2.2 Energie

BRUGEL observe avant 2021 une certaine stabilité, voire une baisse à euro constant, des prix des énergies. Après la libéralisation totale des marchés en 2007, le coût de la facture annuelle moyenne du gaz et de l'électricité observée en RBC a rapidement fluctué à la hausse durant quelques années pour ensuite baisser et revenir au niveau de l'inflation en 2014. Entre 2014 et 2020, le coût du gaz et de l'électricité se stabilise pour les ménages bruxellois, l'évolution du prix du gaz battant même l'évolution de l'indice des prix à la consommation durant plusieurs années.

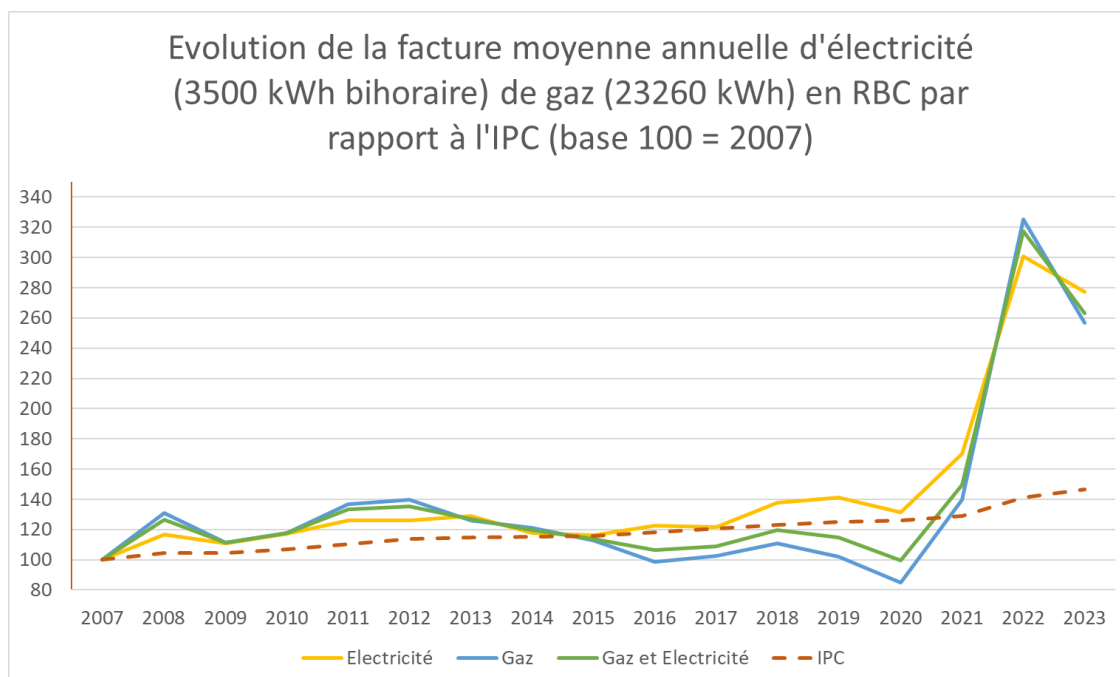


Figure 6 : Evolution de la facture moyenne d'électricité (client type : 3500 kWh bihoraire) et de gaz (client type : 23260 kWh) en RBC, comparé à l'indice des prix à la consommation de 2007 au 1^{er} trimestre 2023 (base 100 = 2007)

A partir de 2021, la récente crise énergétique que traverse l'Europe actuellement, et son impact sur les prix du gaz et de l'électricité, est devenu un élément de basculement et de déséquilibre budgétaire pour les ménages qui n'auraient pas réussi à se protéger de cette hausse de prix, soit parce qu'ils ne sont pas bénéficiaires du tarif social, soit parce qu'ils n'avaient pas contracté leur énergie à prix fixe.

Au niveau de la consommation des ménages, même si les performances énergétiques ont été en nette croissance dans de nombreux logements, il n'en demeure pas moins qu'il n'y a que 55% des logements qui sont considérés comme en bon ou en très bon état par les locataires. Ce sont principalement des problèmes d'isolation thermique et sonore qui sont considérés les plus handicapants par les locataires², et ce malgré le fait que les logements sont plus petits et avec plus de mitoyenneté en RBC, ce qui est favorable à des consommations moindres que dans les deux autres Régions.

4.3 Précarité énergétique

La huitième et dernière édition en date du baromètre de la précarité énergétique et hydrique publié par la Fondation Roi Baudouin montre pour l'année 2020 que 26,5% des ménages bruxellois sont en précarité énergétique.

² SLRB, *Observatoire des Loyers – Enquête 2018*,

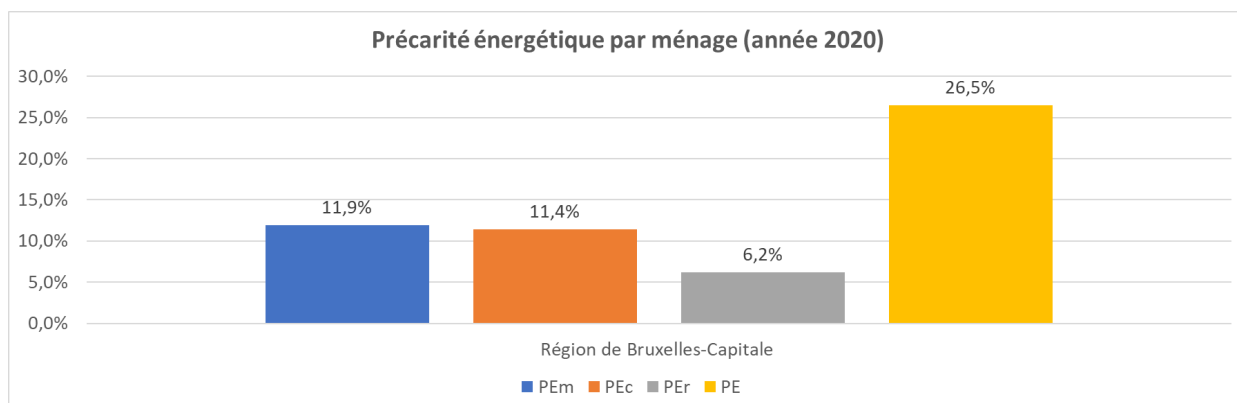


Figure 7 : Précarité énergétique en RBC en 2020 (Source : Fondation Roi Baudouin)

La précarité énergétique totale (PE) concerne tout ménage touché par au moins une des 3 formes de précarité énergétique : PEm, PEc ou PEr. L'indicateur de précarité énergétique mesurée (PEm) cherche à identifier les ménages dont les dépenses énergétiques sont jugées « anormalement » élevées par rapport à leurs revenus disponibles déduction faite du coût du logement. L'indicateur de précarité énergétique cachée (PEc) cherche à identifier les ménages dont les dépenses énergétiques sont jugées « anormalement » basses par rapport à un ménage équivalent (nombre de personnes, nombre de pièces du logement), trahissant un risque élevé de privation par rapport aux besoins de base du ménage. La précarité énergétique ressentie (PEr) se rapporte au vécu et au ressenti des ménages par rapport à leur capacité (financière) à faire face aux factures énergétiques, montrant le pourcentage de ménages qui déclarent ne pas pouvoir se permettre financièrement de chauffer correctement leur logement).

La modernisation méthodologique appliquée à la récolte des données BE-SILC en 2019 et au-delà ne permet pas de comparer les résultats ou d'analyser les tendances avec les années antérieures. En outre, la pandémie de Covid19 a entraîné des répercussions méthodologiques sur la récolte des données de l'enquête BE-SILC 2020. Les résultats de 2020 ne sont donc pas tout à fait comparables à ceux de 2019.

NB: les populations les plus précarisées – sans domicile, en situation irrégulière ou résidant dans une institution (foyer, maison de repos, prison...) – ne font pas partie de l'échantillon de SILC.

Il faut cependant être conscient que les prix de l'énergie en 2020 étaient au plus bas (voir 4.2.2) et que la crise énergétique que connaît l'Europe depuis 2021 devrait avoir un impact significatif à la hausse sur le pourcentage de ménages en précarité énergétique en RBC, principalement pour les ménages qui n'ont pas réussi à se protéger de cette hausse de prix, soit parce qu'ils ne sont pas bénéficiaires du tarif social, soit parce qu'ils n'avaient pas contracté leur énergie à prix fixe.

4.4 Conclusions relatives à l'évolution de la situation socio-économique des consommateurs de gaz et d'électricité en RBC

Sur base des données socio-économiques collectées et présentées ci-avant, BRUGEL remarque que les revenus des bruxellois ont suivi l'inflation depuis 2007, alors que du côté des dépenses, les loyers, premier poste de frais des ménages, ont augmenté sur une période quasi équivalente à euro constant de l'ordre de 9% à 16%, selon que l'on considère le loyer moyen ou médian en RBC. Sur la même période, BRUGEL constate en

RBC une hausse significative du nombre de bénéficiaires du RIS et du nombre de BIM, ce qui témoigne d'une paupérisation des habitants de la Région. Heureusement, sur la même période, les prix du gaz et de l'électricité ont suivi l'inflation et ce jusqu'en 2020 n'impactant pas le budget du ménage au contraire de la quote-part du loyer. Cependant, à partir de 2021, la hausse des prix provoquée par la crise énergétique que traverse l'Europe va impacter l'équilibre budgétaire des ménages bruxellois. Les effets de cet impact sur les statistiques sociales de la fourniture d'électricité et de gaz et sur les mesures de protections du consommateur bruxellois seront analysés à la section 6.

5 Principes de base du cadre légal en RBC

En matière de protection du consommateur, le cadre légal bruxellois repose, depuis le début de la libéralisation, sur cinq éléments essentiels, à savoir :

- L'obligation de faire offre, excepté si le client a déjà une dette auprès de ce fournisseur
- Contrat d'une durée minimale de 3 ans
- Obligation de disposer d'une décision de juge de paix pour effectuer une coupure de point de fourniture durant la durée du contrat
- La protection hivernale du 1/10 au 31/04 pour tous les clients « coupés » suite à une décision de justice de paix ou à une fin de contrat.
- Octroi du statut client protégé : le client, à sa demande, est alimenté par Sibelga au tarif social et ce jusqu'apurement de la dette contractée auprès du fournisseur.

En parallèle à ces dispositions sociales, et contrairement aux deux autres régions en Belgique, le législateur bruxellois n'a pas prévu de donner au gestionnaire de réseau, le rôle de fournisseur X. Concrètement, cette décision a comme effets que le fournisseur commercial reste responsable du point de fourniture et des volumes consommés tant que le gestionnaire de réseau n'a pas réalisé la coupure du point et ce même si le client n'est plus contractuellement lié au fournisseur. Cette disposition est valable tant pour le segment résidentiel que professionnel.

Lors de la libéralisation du marché, s'est posé la question de la part de responsabilité de chaque acteur dans le fonctionnement du futur marché. Le législateur bruxellois a opté pour une responsabilisation quasi-totale de l'acteur commercial et ce contrairement aux deux autres Régions. En Région de Bruxelles-Capitale, le fournisseur doit alimenter le point de fourniture jusqu'à la fin du contrat de trois ans et à défaut d'honorer ses factures, le fournisseur doit continuer à l'alimenter et ce jusqu'au minimum 30 jours après la notification de la décision de coupure émise par le juge de paix. Le délai entre la saisie de la justice de paix et la décision du juge est lui en moyenne de 289 à 439 jours.³

Les deux autres Régions du pays ont opté pour un contrat d'une durée d'un an et pour des systèmes de protection différents. A savoir, en Région flamande, en cas de défaut de paiement, le contrat est résilié et le client est basculé chez le gestionnaire de réseau. En Région wallonne,

³ Etude juge de paix

le client en défaut de paiement et non bénéficiaire du tarif social, se voit activer la fonction de prépaiement. En Région wallonne, le nouveau cadre légal permet au client en défaut de paiement de saisir la justice de paix, mais ce n'est pas une étape prévue systématiquement dans la procédure.

Cette distinction entre Régions a son importance. Dès lors, à situation économique égale, le **risque encouru**, pour le fournisseur présent en RBC, est supérieur à celui supporté dans les deux autres Régions et ce par le seul fait que sa responsabilité, en cas de défaillance du client, est engagée pour une plus longue période.

Cet élément est essentiel pour appréhender l'analyse de la dynamique du marché bruxellois qui sera exposée dans les chapitres suivants.

Par ailleurs, la Région de Bruxelles-Capitale, pour les clients les plus vulnérables, a mis en place, le statut de client protégé. Cette protection phare n'a pas encore obtenu l'effet escompté, à savoir permettre aux clients endettés d'être alimentés par Sibelga au tarif social et ce jusque l'apurement de leur dette. Durant plus de 6 ans, seuls 2.000 clients ont bénéficié de cette mesure. Il a fallu attendre la réforme des ordonnances de 2022 et l'automatisation de cette mesure pour les bénéficiaires du tarif social ⁴ pour voir les chiffres de bénéficiaires dépasser, fin 2022, les 5.300 ménages.⁵

Concrètement, la structure des ordonnances mises en place dès la libéralisation et la responsabilisation importante du fournisseur a conduit ces derniers, au cours de ces dernières années, à modifier leurs approches vis-à-vis des clients bruxellois, par notamment une utilisation de plus en plus importante des *End of Contract* (EOC), un découplage des prix, des propositions tarifaires les plus onéreuses, voire le retrait du marché résidentiel ou du marché bruxellois.

Concernant, le scénario EOC, utilisé pour ne pas renouveler le contrat des clients endettés, actuellement, tous les fournisseurs utilisent ce scénario pour éviter la procédure justice de paix, d'autant que le renouvellement de contrat se fait généralement par annualité.

Par ailleurs, les autres stratégies adoptées par les fournisseurs, elles seront évoquées dans le chapitre suivant.

⁴ Avis relatif à l'automatisation du statut de client protégé, 2021

⁵ [Microsoft Power BI](#)

6 Statistiques sociales de la fourniture d'électricité et de gaz en RBC

6.1 Coupures

Deux catégories de coupures sont suivies par BRUGEL mensuellement : les coupures suite à une décision du juge de paix et les coupures pour lesquelles le contrat de fourniture arrive à terme (aussi appelées *End of Contract – EOC*).

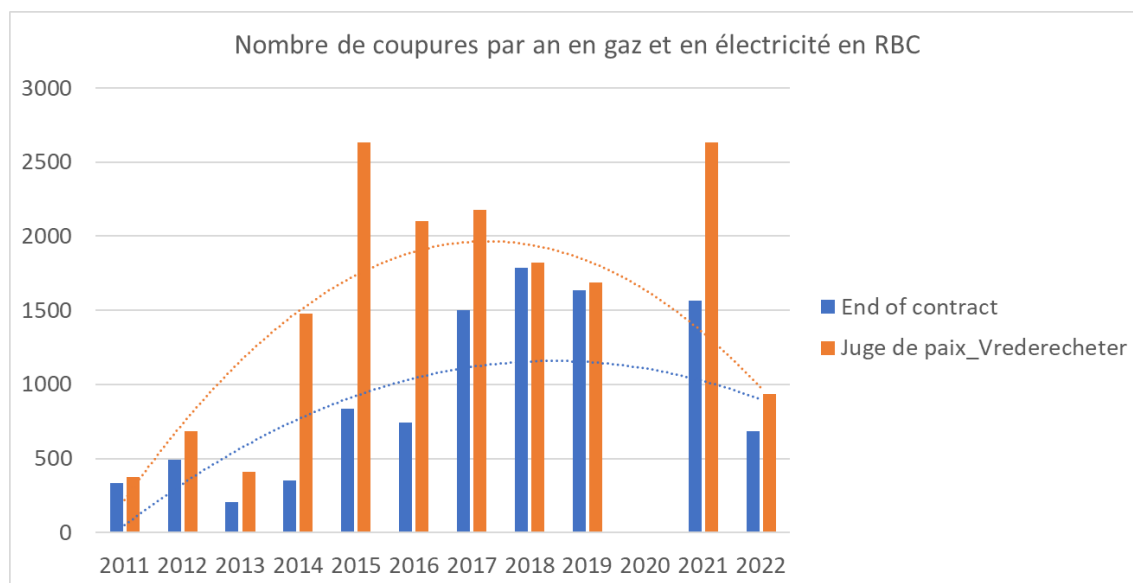


Figure 8 : Evolution du nombre de coupures par an en électricité et en gaz en RBC de 2011 à 2022

L'évolution du nombre de ces coupures ces dernières années montre une croissance constante de celles-ci jusqu'en 2018, pour ensuite diminuer jusqu'en 2022. Nous pouvons observer un premier pic en 2015 qui concerne les coupures faisant suite à une décision du juge de paix, et un deuxième pic plus tardif en 2018, qui concerne les coupures faisant suite à un *End of Contract*.

Depuis 2015, le nombre de coupures suite à une décision du juge de paix a eu tendance à baisser au profit des coupures suite à un *End of Contract*, qui commencent à diminuer à leur tour en 2019 et 2021. Enfin, pour le surplus, BRUGEL a également constaté qu'un nombre important de *End of Contract* a été lancé en fin d'année 2022 par les fournisseurs, et que ces derniers n'ont pas encore conduit à des coupures de client ; le graphique ci-dessus n'intègre donc pas cet élément.

Nous sommes en effet depuis quelques années face un changement dans la stratégie de recouvrement des fournisseurs encore actifs à Bruxelles. A savoir, en cas de défaut de paiement d'un client, de préférer ne pas saisir la justice de paix, qui est une procédure longue et coûteuse, et d'attendre plutôt la fin du contrat avec le client pour ne pas le renouveler. Le cadre actuel pousse les fournisseurs à contourner, de manière légale, la justice de paix dans un souci de réduction de coût, de rapidité d'exécution, de certitude quant à la finalité et ce au détriment des droits des consommateurs, ce qui ne pouvait pas être le but recherché par le législateur.

Sur la période 2011 à 2016, il y avait 494 coupures en moyenne par an suite à un EOC alors que pour la période de 2017 à 2022, il y avait 1195 coupures en moyenne par an suite à un EOC soit une augmentation de 142%.

La diminution des coupures constatée ces dernières années, et surtout en 2022, semble tout à fait paradoxale avec la crise énergétique qui a frappé le budget des ménages à la même période. Il faut également noter que, suite à la pandémie de COVID-19, les coupures ont été interdites durant l'année 2020. L'année 2021 doit donc être considérée avec prudence car nous nous doutons d'un effet rebond, qui engloberait en partie les coupures qui auraient dû être réalisées en 2020. **Cependant, nous sommes bien face à une baisse du nombre de coupures depuis quelques années alors que les prix de l'énergie se sont inscrits sur la même période en forte hausse.**

Les raisons de cette diminution sont à chercher principalement dans l'extension du tarif social fédéral aux BIM et ce à partir de février 2021. Cette mesure a permis à 14 % des bruxellois de bénéficier du bouclier tarifaire et ainsi ne pas subir les impacts de la hausse des prix de l'énergie apparue au troisième trimestre 2021.

Par ailleurs, le mécanisme de protection récemment mis en place par la Région, à savoir l'automatisation du statut de client protégé pour les bénéficiaires du tarif social permet à ces derniers d'être basculés vers SIBELGA et ce sans intervention de leur part. Cette automatisation a comme résultat, d'éviter à ces ménages endettés d'être entraînés dans une procédure de recouvrement judiciaire et d'éviter une fin de contrat et donc d'éviter, la coupure.

BRUGEL restera attentive à cette évolution dans les prochains mois et notamment suite à la fin du tarif social pour les BIM, car une mesure sociale prise en amont et impactant directement la facture a comme effets systémiques de réduire non seulement les dettes et le stress des ménages mais également les frais des acteurs commerciaux ou publics (fournisseurs, justice, gestionnaire de réseau..)

Le fonctionnement de la justice de paix est également l'autre raison de la diminution des coupures. Durant la période du COVID, les justices de paix ont été mises à l'arrêt, par la suite, elles ont dû récupérer leur retard entraînant un engorgement des greffes. Par ailleurs, en 2022, 8 places de juges en RBC étaient manquantes entraînant des dysfonctionnements organisationnels.

6.2 Clients protégés et tarif social

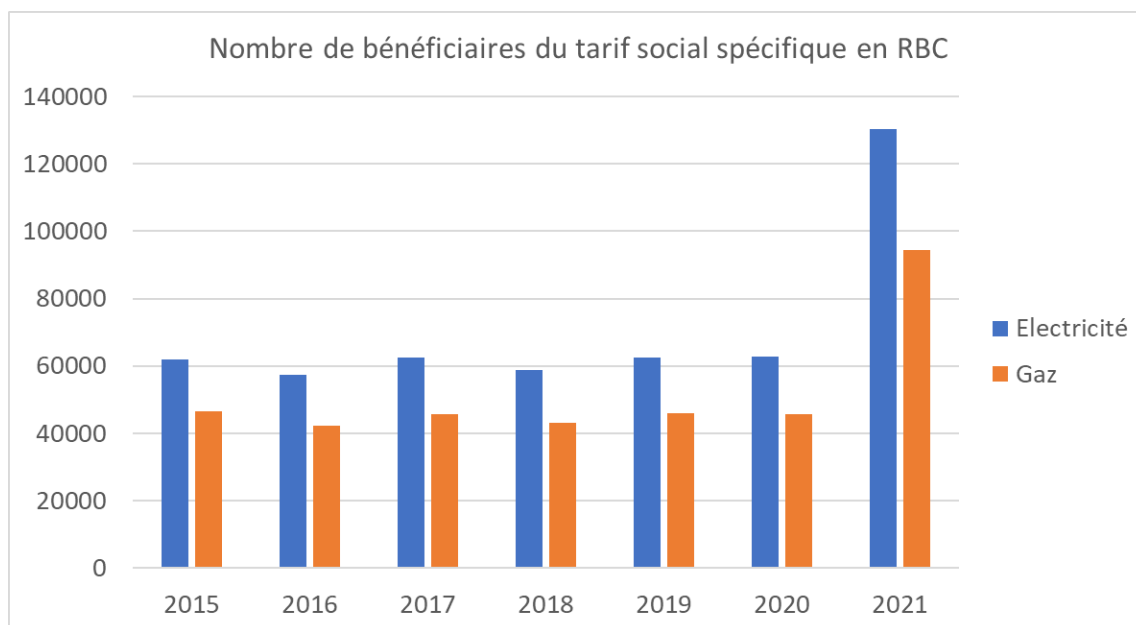


Figure 9 : Evolution du nombre de clients bénéficiaires du tarif social spécifique en RBC par énergie de 2015 à 2021

6.3 Justice de paix

Dans son étude relative à l'analyse de la procédure en justice de paix en matière de résiliation de contrat⁶, BRUGEL mettait en avant les constats suivants :

« Les constats établis montrent le peu d'efficacité du système et permettent de mettre en avant le coût annuel important pour la collectivité (ce coût étant aussi bien humain que financier) ainsi que les effets non désirés, tels que :

- l'emballage de la dette conduisant le client à se distancier de celle-ci,
- la très faible utilisation du client de son droit de défense en justice,
- des frais de justice s'ajoutant aux impayés,
- le faible recours à l'aide sociale ainsi qu'aux mesures de protection régionale,
- l'utilisation de moyens alternatifs pour éviter la coupure,
- la lourdeur de la procédure pour les greffes,
- la détérioration de la dynamique concurrentielle du marché,

⁶ BRUGEL, Etude (BRUGEL-ETUDE-20170920-18bis) relative à l'analyse de la procédure en justice de paix en matière de résiliation de contrat, 20 septembre 2017 (<https://www.brugel.brussels/publication/document/etudes/2017/fr/ETUDE-18-bis-Juge-de-Paix.pdf>)

- ...

Ces constats ont permis d'établir que la procédure en justice de paix n'est pas vue à l'heure actuelle comme une protection, mais comme une sanction pour les plus démunis et, fait marquant, n'enraye en rien la précarité énergétique. »

Si la Justice de Paix permet de garantir utilement les droits des consommateurs, celle-ci ne permet pas d'éviter la coupure pour les clients en incapacité de payer leur facture, à l'inverse, elle aggrave le montant de la dette à cause de la durée et du coût de sa procédure.

6.4 Conclusions relatives aux statistiques sociales de la fourniture d'électricité et de gaz en RBC

A l'embryon de la libéralisation du marché, la RBC et contrairement aux deux autres Régions, a décidé de placer le curseur, risque et responsabilité quasi totalement à charge du marché. Le cadre légal imposant aux fournisseurs d'alimenter le point de fourniture du client, même défaillant, jusqu'à la coupure, même si ce dernier n'est plus couvert par un contrat.

Depuis lors, le cadre bruxellois qui repose essentiellement sur l'obligation de faire offre pour 3 ans, d'obtenir une décision de coupure du juge de paix pour mettre fin à un contrat et sur le statut de client protégé, n'a que peu évolué.

BRUGEL remarque que depuis 2019, le nombre de coupures réalisées à la demande du fournisseur s'inscrit largement à la baisse. Ce constat peut sembler paradoxal au regard de la crise énergétique qui a durement impacté le budget des ménages bruxellois. Il semblerait que les mesures d'aides mises en place par le fédéral pour aider ces ménages, notamment l'octroi du tarif social aux bénéficiaires de l'intervention majorée, aient joué un rôle important dans la diminution de ces coupures.

Par ailleurs, concernant le statut de clients protégés, mesure phare de la protection régionale, les autorités régionales ont assoupli la mesure à deux niveaux. D'une part en augmentant les plafonds de revenus et en remplaçant la mise en demeure par le rappel comme pièce justificative d'octroi et d'autre part, en automatisant la mesure pour les bénéficiaires du tarif social avec un seuil de dette. Cette mesure a permis fin 2022, de basculer chez SIBELGA plus de 2.500 ménages endettés réduisant ainsi les risques de coupures pour ces derniers et limitant le risque d'impayés chez les fournisseurs.

Rappelons également que la justice de paix permet de garantir les droits des consommateurs, mais ne leur permet pas d'augmenter leurs moyens financiers pour payer leurs factures, au contraire la procédure à plutôt pour effet d'endetter encore plus les ménages, ni leur éviter la coupure lorsqu'ils restent en défaut de payer ces factures.

Ce constat pousse BRUGEL à croire qu'il y aurait lieu de réfléchir plus en avant à la mise en place d'aides ciblées à ces ménages en amont de la création de dettes, ceci afin d'éviter au maximum les coupures, plutôt que de se reposer principalement sur la procédure en justice de paix.

Enfin, BRUGEL a pu constater que les fournisseurs d'énergie avaient tendance à saisir de moins en moins la justice de paix, et préféraient demander la coupure d'un point d'accès sur base d'une procédure *End of Contract*, et ce principalement pour des raisons de coûts. Cette procédure est actuellement utilisée par tous les fournisseurs.

7 Evolution de l'activité de fourniture en Belgique et en RBC

7.1 20 années de libéralisation de la fourniture de gaz et d'électricité en Belgique

En 2003, la clientèle basse tension en Région de Bruxelles-Capitale et Région wallonne est partiellement libéralisée, alors que la libéralisation est totale en Région flamande. La libéralisation partielle du marché bruxellois et wallon, mais surtout la libéralisation totale du marché flamand au 1^{er} juillet 2003, a permis à de nombreux nouveaux acteurs de rentrer sur le marché belge de la fourniture aux particuliers. Ces acteurs ont cependant pour la plupart attendu l'ouverture totale du marché wallon et bruxellois pour y entrer, préférant à l'époque se concentrer sur le marché flamand.

Rapidement, le marché s'est organisé pour la libéralisation de la fourniture aux clients résidentiels, notamment avec la mise en place de différentes versions successives du MIG (Message Implementation Guide) permettant aux acteurs régulés et non régulés d'échanger les nécessaires données leur permettant d'opérer leurs activités, à savoir les données relatives au *switching*, au *metering*, au *settlement*, au *gridfee* et au *rectification*.

Le 21 novembre 2006, la bourse BELPEX devient opérationnelle. C'est un évènement majeur dans le cadre de la libéralisation des marchés puisque cette bourse permet à tout acteur d'avoir un accès facile et sécurisé pour acheter et vendre de l'électricité en toute transparence, tout en garantissant l'anonymat des parties. Cette bourse, centré sur les échanges *spot*⁷, vient utilement compléter la bourse APX qui permettait l'échange d'électricité à terme, et donne définitivement la possibilité à tout acteur d'opérer sur le marché belge sans devoir conclure des contrats d'achat et de vente d'électricité en bilatéral avec un producteur (historique) existant. Le couplage progressif des bourses d'échange d'électricité a également permis d'augmenter l'efficacité des marchés ainsi connectés en optimisant par le signal prix d'activation des moyens de production dans ces marchés, ce qui a permis d'améliorer l'efficacité du système, de faire jouer pleinement la concurrence et de pousser les prix à la baisse, ce qui a eu pour effet d'augmenter le bien-être économique des consommateurs, malgré les faiblesses d'un modèle basé sur le prix marginal de production qui ont été mises en lumière lors de la crise de 2022 quant à la génération de surprofits.

Au 1^{er} janvier 2007, la libéralisation devient totale sur le marché bruxellois de l'électricité et du gaz. Plusieurs fournisseurs commencent à proposer des offres commerciales différentes du fournisseur historique par défaut Electrabel et dynamisent le marché. La stratégie commerciale mise en œuvre par ces nouveaux entrants est souvent basée sur une différenciation par les prix, avec des stratégies d'achat différentes des acteurs historiques, ou pour certains par l'origine renouvelable de l'électricité fournie.

En septembre 2012, la campagne 'Durf vergelijken / Osez comparer' du Ministre fédéral de l'économie et des consommateurs Johan Vande Lanotte va littéralement réveiller les consciences des consommateurs et activer une dynamique de rude concurrence. Les opérateurs historiques, ayant vu en quelques mois une forte érosion de leur portefeuille de client, sont entrés dans une

⁷ Un marché ou prix *spot* se dit d'un marché ou d'un prix pour l'achat d'un bien (comme l'énergie) pour livraison immédiate, à savoir pour chaque heure du jour suivant dans le cas présent, par opposition aux marchés à terme de l'énergie qui concernent des livraisons dans les mois, trimestres ou années futures.

guerre des prix avec les nouveaux entrants. Il s'en est suivi une situation d'hypercompétitivité, au profit des consommateurs, jusqu'à la crise énergétique que traverse l'Europe aujourd'hui. Cependant, cette hypercompétitivité a eu pour conséquence que l'activité de fourniture est devenue totalement instable pour les acteurs concernés, avec des taux de *switch* très importants, et également une baisse des marges bénéficiaires des fournisseurs. Cette baisse de rentabilité de l'activité de fourniture a obligé les fournisseurs d'énergie notamment à constamment chercher l'optimum opérationnel. C'est ainsi que les fournisseurs ont entrepris d'optimiser les coûts de service à la clientèle, malgré la complexification du service à la clientèle, et les charges relatives aux créances irrécouvrables, de chercher des effets d'échelle en switchant à tout-va des nouveaux clients, mais également de chercher à s'adresser aux segments des clients les plus rentables sur le marché belge.

Cette concurrence forte est aussi la conséquence du fait que l'électricité ou le gaz sont des produits commerciaux qui ont du mal à se distinguer par un autre attribut que le prix. Ce phénomène est mieux connu dans la littérature économique sous le terme de 'commoditization' d'un marché...

C'est dans ce contexte d'hypercompétitivité, et donc de pression sur les marges bénéficiaires des fournisseurs, que certains d'entre eux ont également commencé à diversifier leurs activités, dans le but d'offrir d'autres produits à leurs clients pouvant se différencier autrement que par le prix. En parallèle, le secteur de la fourniture s'est complexifié, de par le cadre légal et réglementaire, mais également de par la transition énergétique qui a entre autres amené une décentralisation de la production et une forte digitalisation, et a compliqué encore plus le métier de fournisseur.

Ce contexte a également profité à de nouveaux entrants, ne se positionnant que sur le prix de l'énergie. L'émergence de ces nouveaux entrants a été facilitée par une conjoncture de grande stabilité des prix du gaz et de l'électricité, ce qui a malheureusement poussé certains fournisseurs ou responsables d'équilibre à prendre des risques en matière d'approvisionnement ou à faire courir des risques importants à leur contrepartie commerciale.

C'est ainsi qu'en 2018, le responsable d'équilibre Anode SA, qui couvrait des risques importants de *sourcing*⁸ pour nombre de petits fournisseurs, est tombé en faillite. Depuis cette faillite, les conditions d'achat pour ces fournisseurs sont beaucoup moins aisées et ces derniers supportent également plus de risque principalement sur les contrats de plus d'un an. Le métier de fournisseur est devenu moins aisé pour les plus petites structures car la société Anode SA couvrait pour eux nombre de risques liés aux *sourcing*, leur apportait une compétence et un service spécifique à ce propos, et demandait moins de garantie financière. La faillite d'Anode a eu comme conséquence que les fournisseurs doivent produire de plus importantes garanties financières à leurs contreparties et les a obligés d'acquérir des compétences en matière d'achat d'énergie, de marché de gros, de gestion de portefeuille, etc.

Ce contexte d'hypercompétitivité, de complexification du secteur et les conditions de *sourcing* se durcissant depuis 2018 ont par ailleurs provoqué la faillite de certains fournisseurs, la cessation d'activité pour d'autres, des choix de réorientation stratégique (comme le fait de quitter certains marchés par exemple), et la consolidation d'autres fournisseurs via des fusions/acquisitions, et ce jusqu'à la crise énergétique que traverse l'Europe depuis la reprise post COVID fin 2021 et les tensions géopolitiques entre l'Ukraine et la Russie.

⁸ Le terme *sourcing* désigne l'activité par laquelle un fournisseur s'approvisionne en énergie pour les clients qu'il livre, que ce soit sur les marchés de gros, via des accords bilatéraux avec d'autres acteurs de l'énergie ou en produisant lui-même l'énergie dont ses clients ont besoin.

Avec la crise COVID, puis la crise énergétique actuelle, la situation est devenue par moment tellement risquée⁹ pour les fournisseurs d'énergie en matière d'approvisionnement et de *hedging*¹⁰ que, outre les pertes financières que certains ont subies, les fournisseurs ont restreints drastiquement les conditions d'accès à leurs offres :

- retrait de certains marchés, principalement le marché bruxellois, parfois de manière temporaire,
- fin des offres à prix fixes, à tout le moins sur une période de 3 ans¹¹
- refus de faire offre à certains clients,
- renchérissement des offres commerciales,
- tension en matière de trésorerie et de liquidité durant l'hivers 2022-2023
- fin (temporaire) de certaines offres de service énergétique.

La crise énergétique a eu le mérite de mettre en lumière les problèmes structurels auxquels sont confrontés les fournisseurs, et les possibles conséquences pour les consommateurs.

En marge de ces difficultés en matière d'approvisionnement, les fournisseurs ont également dû faire face à une hausse de leur coût opérationnel en vue d'absorber les nombreuses réactions des clients suite à la hausse des prix, de mettre en place un nombre important de plans de paiements, d'absorber une charge de travail importante en matière de recouvrement, de gérer l'extension du tarif social aux BIM, de mettre en œuvre des mesures gouvernementales en vue d'atténuer les effets de la crise énergétique sur les factures,... Il y a un effet de spirale, où chaque élément vient accroître les effets des autres éléments.

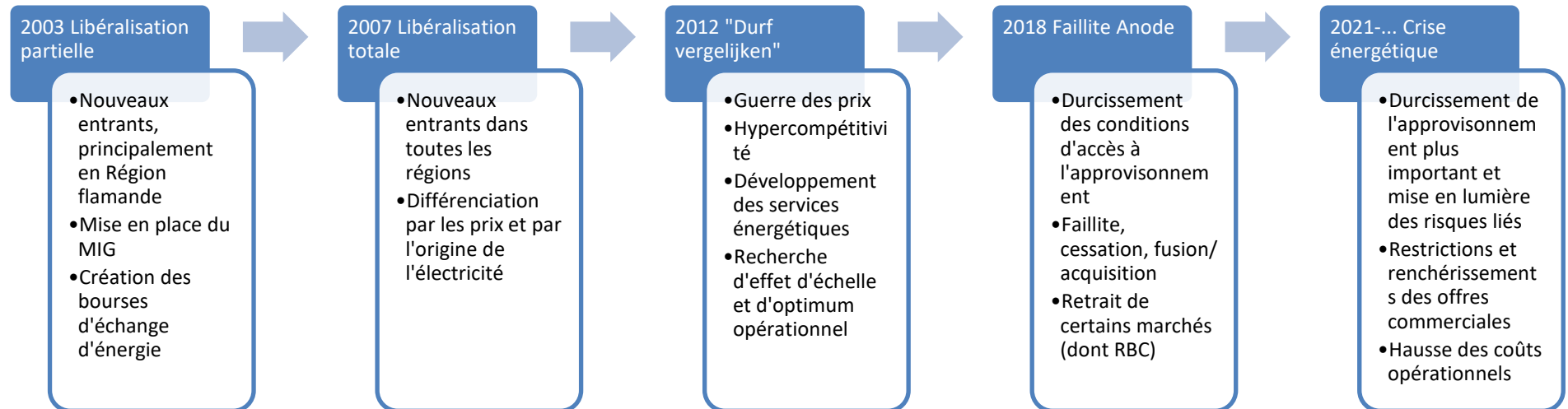
La situation compliquée du métier de fournisseur d'énergie ne peut ni profiter au consommateur ni à la transition énergétique. Force est également de constater que le cadre réglementaire plus strict du marché bruxellois a amplifié les réactions des fournisseurs, qui ont beaucoup plus massivement quitté la Région bruxelloise que les autres ces dernières années, voire restreint ou renchéri leurs offres comparativement aux autres Régions.

⁹ Provoqué par les incertitudes tant au niveau de la volatilité des prix qu'au niveau des volumes d'énergie à fournir

¹⁰ Le *hedging* est une pratique qui consiste à couvrir ses risques, en l'occurrence en matière d'approvisionnement en énergie il s'agit principalement pour le fournisseur de couvrir les différences qui pourraient survenir sur les prix et sur les volumes entre ses achats en énergie et ses ventes.

¹¹ Les risques pour les fournisseurs de proposer des contrats à prix fixes à 3 ans étant probablement trop élevés, dans un cadre réglementaire contraignant et dans un contexte de forte volatilité des marchés.

20 années de libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité en Belgique



7.2 Evolution de la rentabilité des fournisseurs en Belgique

Depuis 2015, la FEBEG alerte les autorités publiques sur les faibles marges bénéficiaires réalisées par l'activité de fourniture. Ainsi, les analyses réalisées par la FEBEG montrent que le pourcentage d'EBIT moyen de ses membres, par rapport à leur revenu, a fluctué entre 1% et 0% durant la période de 2012 à 2020 ; il devient même négatif pour l'année 2021.

Le bureau de conseil Arthur D. Little a par ailleurs publié des chiffres¹² s'inspirant et rencontrant ceux de la FEBEG.

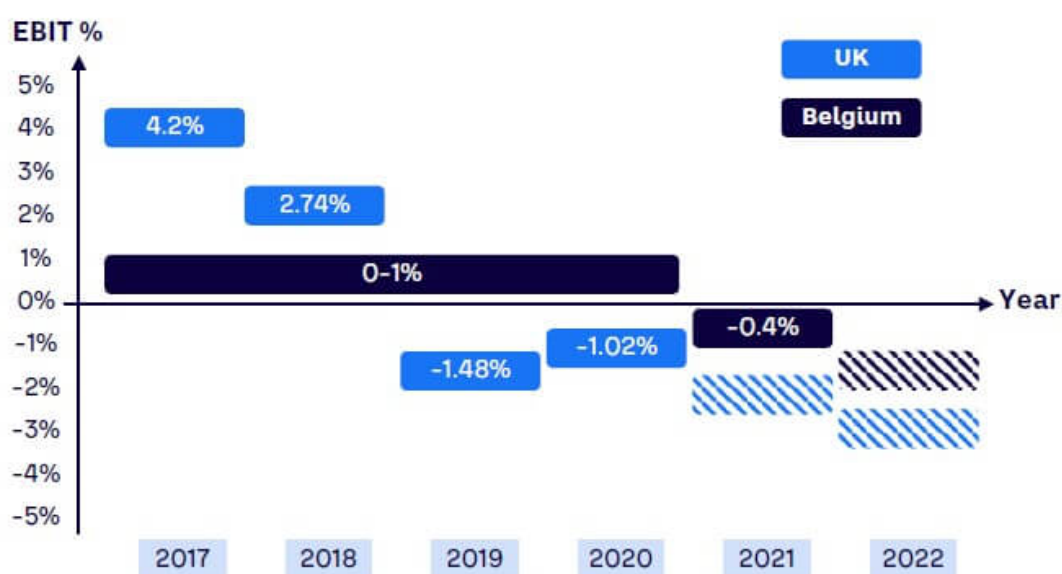


Figure 10 : Pourcentage d'EBIT moyen réalisé par les fournisseurs d'énergie en Belgique et au Royaume-Uni de 2017 à 2022 (Source Arthur D. Little)

Cette faible rentabilité de l'activité de fourniture pose le problème de l'attractivité de cette activité pour un investisseur. En effet, celle-ci est, selon la FEBEG, de loin trop faible pour rencontrer les attentes de actionnaires, et ce faisant continuer à attirer et à maintenir des investissements dans ces activités de fourniture. Les conséquences sont nombreuses : difficultés d'investissement des fournisseurs dans l'innovation pourtant nécessaire à la transition énergétique, risque de dégradation de la qualité de service aux clients finals, voire risque de voir les fournisseurs quitter le marché ou de cesser purement et simplement leurs activités.

¹² Voir : <https://www.adlittle.com/en/insights/viewpoints/energy-crisis-beyond>

7.3 Evolution du nombre de fournisseurs et d'offres commerciales en RBC

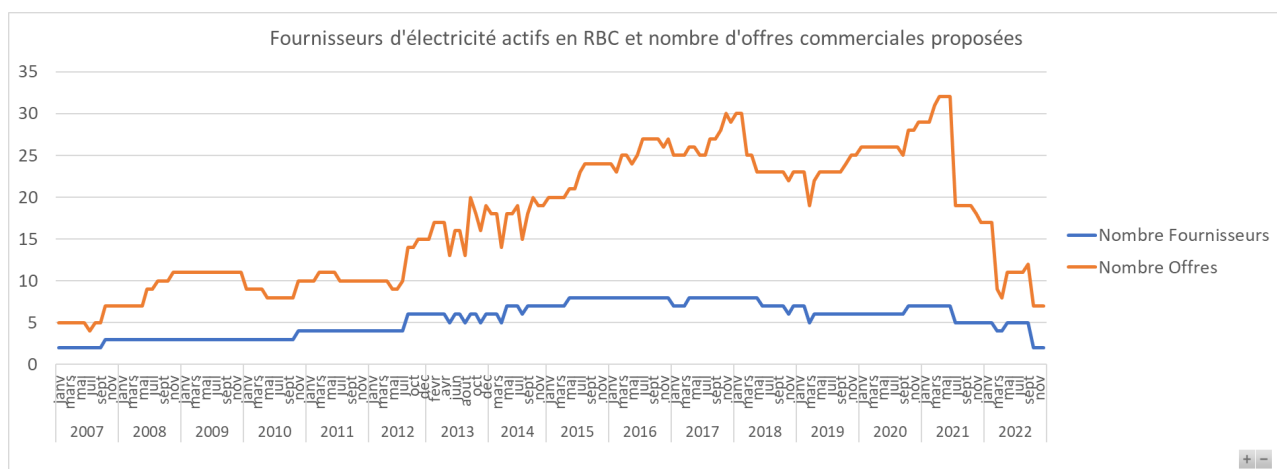


Figure 11 : Evolution du nombre de fournisseurs d'électricité actifs et du nombre d'offres commerciales proposées sur le segment résidentiel de 2007 à 2022 en RBC

Sur base des offres commerciales proposées par les fournisseurs dans le comparateur Brusim en électricité depuis la libéralisation totale du marché en 2007, BRUGEL constate que le marché s'est lentement ouvert à la concurrence en 2007. Celle-ci s'est accélérée en 2012 pour compter jusqu'à 8 fournisseurs actifs de 2015 à début 2018.

La dynamique du marché s'est ensuite ralentie pour terminer l'année 2022 avec seulement deux fournisseurs actifs proposant au total 7 offres commerciales en électricité. Depuis la fin 2022, deux autres fournisseurs sont revenus sur le marché bruxellois, à savoir Luminus, avec une offre restreinte comparée aux autres Régions, et Bolt.

Ci-après un aperçu des fournisseurs ayant quitté, même partiellement, le marché bruxellois :

- en mars 2010, Nuon – l'actuel Eneco – décide de se retirer du marché résidentiel bruxellois. Il n'accepte plus de nouveaux clients mais continue à alimenter les contrats existants. Il reste actif dans les 2 autres Régions ;
- en janvier 2018, Luminus limite son offre à un seul produit sur le segment résidentiel qui est accessible uniquement via l'enseigne Media Markt. Fin 2022, il se retire complètement et revient en début 2023 avec cette même offre restreinte. Il reste actif dans les 2 autres Régions avec des offres plus attractives ;
- en juillet 2021, Mega se retire provisoirement, mais pour une durée indéterminée, du marché bruxellois. Il n'accepte donc plus de nouveaux clients mais continue à alimenter les contrats existants, et a récemment fait offre à tout consommateur bruxellois uniquement dans le cadre d'un achat groupé. Il reste actif dans les 2 autres Régions ;
- le fournisseur Bolt a annoncé ne plus faire d'offre de contrat d'électricité et de gaz à partir du 1^{er} octobre 2022, il revient cependant en février 2023 sans que cette décision ne soit pour autant pérenne ;
- le fournisseur Brusol ne fait plus d'offre en RBC depuis octobre 2022.

Par ailleurs, la crise sanitaire et le contexte géopolitique ont fragilisé la santé financière de certains fournisseurs conduisant au retrait de leurs licences de fourniture :

- en janvier 2022, Sibelga résilie le contrat d'accès aux réseaux de gaz et d'électricité d'Octa+. En février 2022, BRUGEL retire les licences de fourniture de gaz et d'électricité d'Octa+. Il reste actif dans les 2 autres Régions ;
 - en février 2022, Sibelga résilie le contrat d'accès aux réseaux de gaz et d'électricité d'AECO (anciennement Energie 2030). En mars 2022, BRUGEL retire les licences de fourniture de gaz et d'électricité d'AECO.
- Enfin, la relative petite taille du marché bruxellois n'est pas propice à la multiplication des acteurs commerciaux.

L'évolution du marché pour le gaz est relativement similaire.

7.4 Conclusions relatives à l'évolution de l'activité de fourniture en Belgique et en RBC

BRUGEL constate que le métier de fournisseur en 2023 est très éloigné de ce qu'il était en 2003 au moment de la libéralisation. Notamment, l'activité de fournisseur d'énergie montre une rentabilité de plus en plus limitée. Ceci a pour effet que les fournisseurs d'énergie cherchent par différents moyens d'augmenter leur marge ou de diminuer leur coût et ainsi de retrouver un équilibre financier.

Par ailleurs, le marché belge résidentiel étant petit et morcelé en trois sous-marchés régionaux, ce dernier génère des coûts relativement supérieurs pour les fournisseurs en comparaison avec les pays limitrophes.

La décision de quitter le marché bruxellois, qui leur semble être le moins attrayant des trois marchés belges, fait partie des solutions mises en œuvre par les fournisseurs pour maintenir un certain niveau de rentabilité.

Depuis la crise des prix de l'énergie, BRUGEL constate de nombreux mouvements de « va et vient » sur le marché résidentiel. Certains fournisseurs, suite à la volatilité des prix et à l'augmentation du risque quittent le marché, pour de courtes périodes, pour ensuite y revenir sans certitude d'y rester. BRUGEL ne peut que regretter ces pratiques pour leur manque de transparence. Elles mettent à mal la confiance des clients dans le marché.

La faible rentabilité de l'activité de fourniture a également pour effet de décourager les investissements des fournisseurs dans la transition énergétique. Elle nuit également à un marché concurrentiel et compétitif dans l'intérêt du consommateur, surtout en temps de crise.

8 Situation actuelle du marché bruxellois

8.1 L'offre commerciale

8.1.1 Segment résidentiel

En avril 2023, pour conclure un nouveau contrat de fourniture, le consommateur résidentiel bruxellois n'a plus le choix qu'entre 11 produits en électricité (et 10 en gaz), alors que les consommateurs wallons et flamands ont 3 à 4 fois plus de produits à leur disposition. Sur les 11 produits disponibles en Région de Bruxelles-Capitale, seuls 4 sont sans conditions additionnelles¹³ (trois chez Engie Electrabel et un chez TotalEnergies).

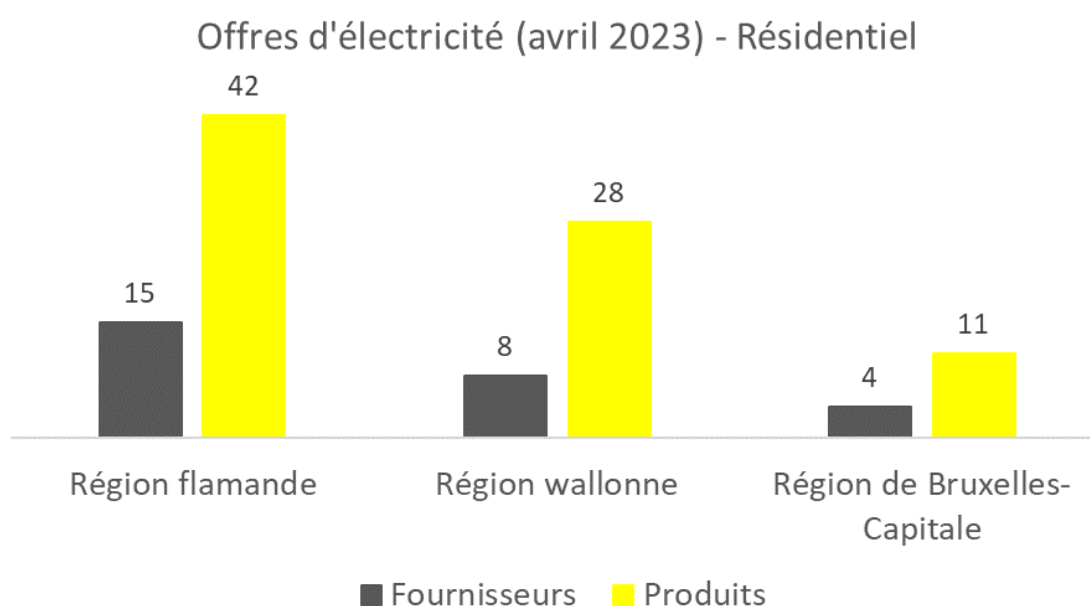


Figure 12 : Fournisseurs et produits disponibles par Région pour un consommateur résidentiel – Électricité

Les 4 fournisseurs d'électricité actifs en Région de Bruxelles-Capitale sont:

1. Engie Electrabel : 4 produits dont 3 sont accessibles sans conditions additionnelles ;
2. TotalEnergies : 3 produits dont 1 est destiné aux détenteurs/utilisateurs d'un véhicule électrique et 1 est conditionné à la gestion des factures en ligne ;
3. Luminus : 1 produit uniquement accessible via l'enseigne Media Markt ;
4. Bolt : 3 produits accessibles uniquement en ligne, dont un requiert le prépaiement de 3000 EUR pour l'électricité et 4000 EUR pour le gaz.

Seuls deux contrats sont à prix fixe, à savoir un contrat chez Engie Electrabel et un contrat chez TotalEnergies exclusivement réservé aux détenteurs/utilisateurs d'un véhicule électrique. Ce

¹³ Conditions additionnelles : souscription au contrat en ligne, souscription du contrat seulement dans une enseigne de magasin, gestion des factures en ligne, détention de panneaux photovoltaïques, détention/utilisation d'une voiture électrique, obligation de domiciliation, etc.

sont les deux contrats les plus cher sur le comparateur Brusim. Le prix est fixé chez Engie Electrabel pour une durée d'un an. Les conditions de marché et la législation applicable ne semblent pas actuellement être propices à des prix fixes pour 3 années consécutives.

Par ailleurs, plus de la moitié des produits nécessite une souscription au contrat en ligne et/ou une gestion des factures en ligne. Or, selon les derniers chiffres du Baromètre de l'inclusion numérique¹⁴, « on peut considérer que 40% de la population belge sont en situation de vulnérabilité face à la numérisation croissante de la société ».

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 population.

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

Sur le marché bruxellois du gaz, les mêmes constats s'imposent.

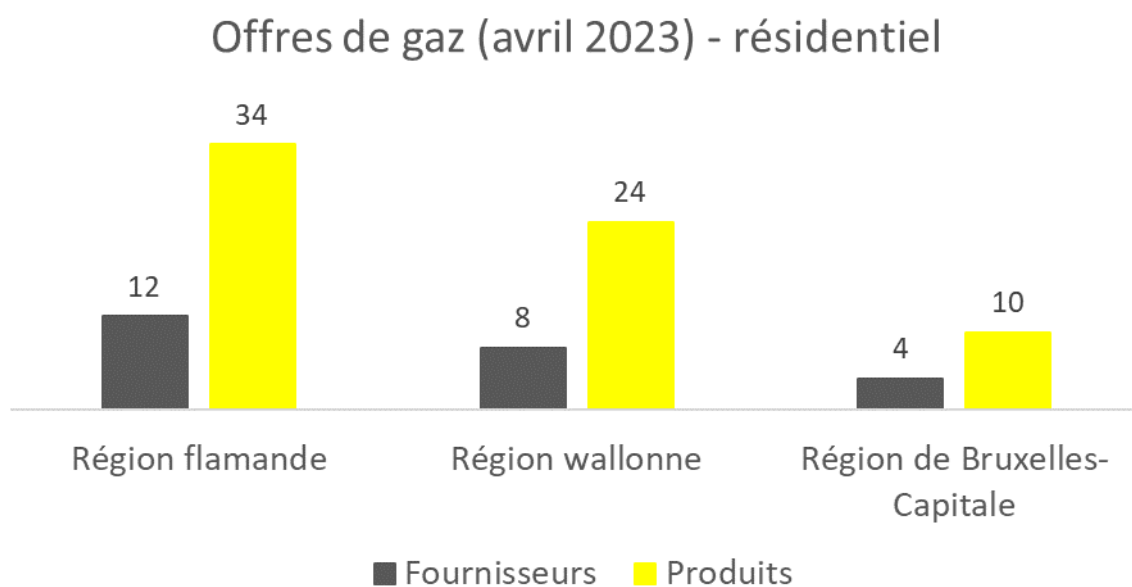


Figure 13 : Fournisseurs et produits disponibles par Région pour un consommateur résidentiel – Gaz

8.1.2 Segment professionnel

En avril 2023, pour conclure un nouveau contrat de fourniture, le consommateur professionnel bruxellois a plus de choix que le consommateur résidentiel. En effet, ce dernier peut choisir entre 21 produits en électricité (et 19 en gaz) chez 6 fournisseurs différents, presque autant que les consommateurs wallons, mais significativement moins que les consommateurs flamands.

¹⁴ Baromètre de l'inclusion numérique 2020, Édition de la Fondation Roi Baudouin, 51 pages

Offres d'électricité (avril 2023) - Professionnel

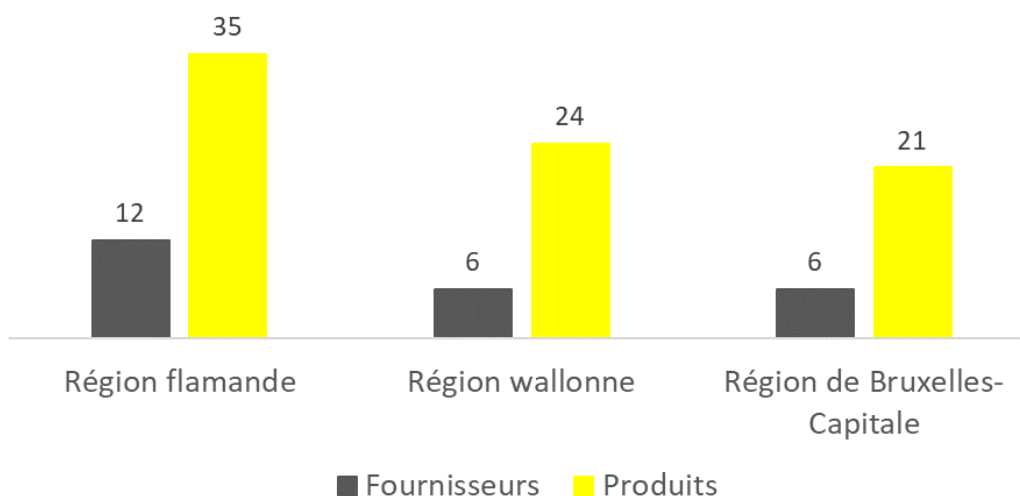


Figure 14 : Fournisseurs et produits disponibles par Région pour un consommateur professionnel – Électricité

Cette différence entre les offres disponibles en plus grand nombre sur le segment professionnel, s'explique principalement par deux facteurs.

Le premier concerne le cadre légal moins strict en Région de Bruxelles-Capitale qui s'applique au consommateur professionnel. En effet, les fournisseurs ne sont pas tenus de proposer des contrats d'une durée minimale de 3 ans. Également, en cas de défaut de paiement du client, le fournisseur peut mettre fin à son contrat beaucoup plus rapidement que pour les clients résidentiels. Les risques financiers pour les fournisseurs d'énergie sont donc beaucoup moins importants sur ce segment. Le nombre d'offres et de fournisseurs actifs à Bruxelles s'en ressent positivement.

Le deuxième a trait au fait que certains fournisseurs livrent en énergie des clients dit « multisites », qui ont des unités d'établissement dans les trois Régions du pays. Afin de pouvoir faire offre à ces clients, une présence sur le segment professionnel à Bruxelles paraît requise.

Pour le gaz, nous observons une situation très similaire.

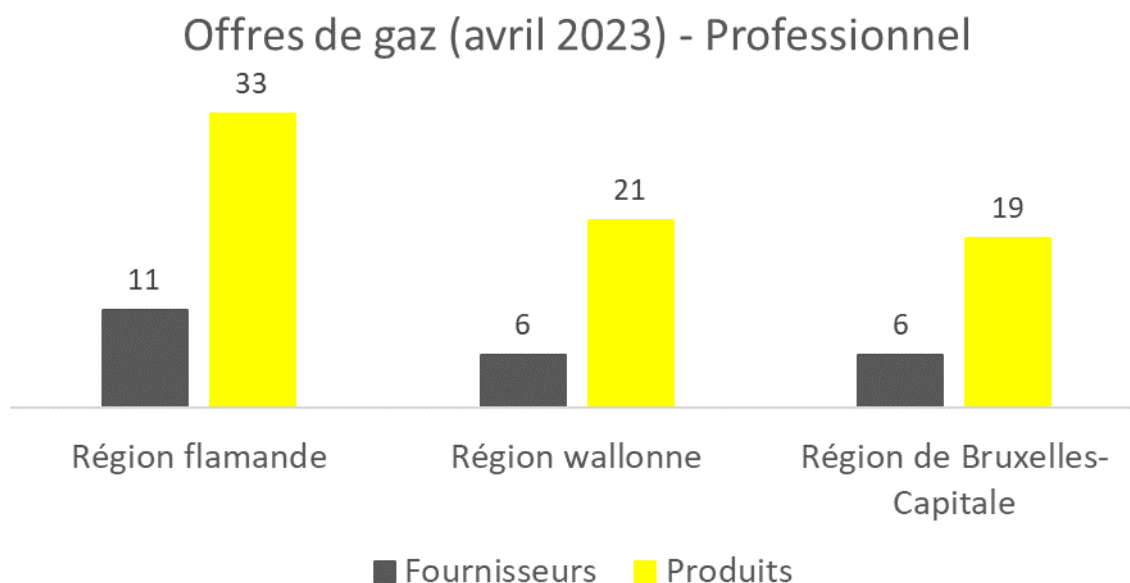


Figure 15 : Fournisseurs et produits disponibles par Région pour un consommateur professionnel – Gaz

8.2 Concentration du marché

Depuis de nombreuses années, Brugel observe un désintérêt croissant et une certaine méfiance de la part des fournisseurs en ce qui concerne le marché bruxellois résidentiel de l'énergie (voir 7.3). Cela se manifeste par un retrait partiel ou total du marché, par la pratique de prix plus élevés, par le fait que les fournisseurs n'offrent qu'une partie de leur produit sur le marché bruxellois comparativement aux autres Régions belges, ou encore par l'ajout de conditions additionnelles contraignantes à la souscription d'un contrat.

Fin 2022, le trio de tête (à savoir Engie Electrabel, TotalEnergies et Luminus) détient 94,4 % des parts de marché sur le segment résidentiel en électricité à Bruxelles:

Parts de marché de la clientèle résidentielle en électricité en RBC Région de Bruxelles-Capitale

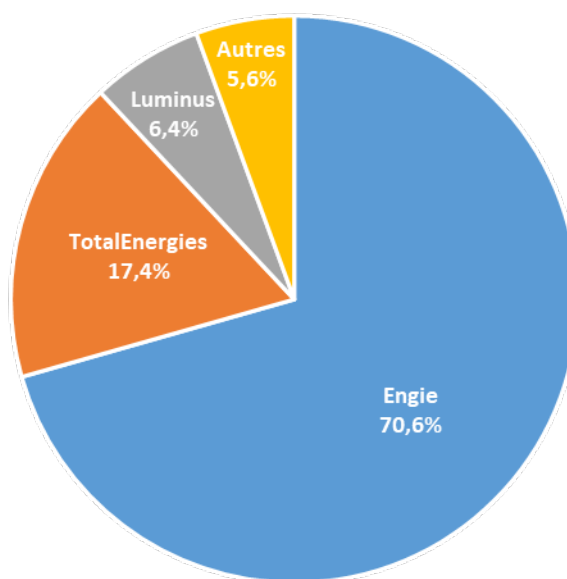


Figure 16 : Pourcentage des parts de marché sur le segment résidentiel en Région de Bruxelles-Capitale en décembre 2022 – Electricité

Selon les derniers chiffres publiés par la CWaPE et la VREG, le trio de tête représente :

- en Région wallonne : 81,7% (44,1% Engie Electrabel, 24,6% Luminus, 13% TotalEnergies) ;
- en Région flamande : 76,2% (40,2% Engie Electrabel, 24,2% Luminus, 11,8% Eneco).

Brugel observe donc que les nouveaux entrants ou fournisseurs *challengers* sont peu nombreux en Région de Bruxelles-Capitale et que la part de marché du fournisseur historique reste dominante et se renforce.

Comme dans les autres Régions du pays, le marché s'est libéralisé petit à petit depuis 2007, et l'acteur historique a vu sa part de marché se réduire au fil des ans au profit des autres fournisseurs. Cependant, depuis 2019, le fournisseur historique Engie Electrabel regagne des parts de marché, les fournisseurs alternatifs en perdent, et TotalEnergies, l'autre acteur dominant sur Bruxelles, semble se contenter d'un statut quo.

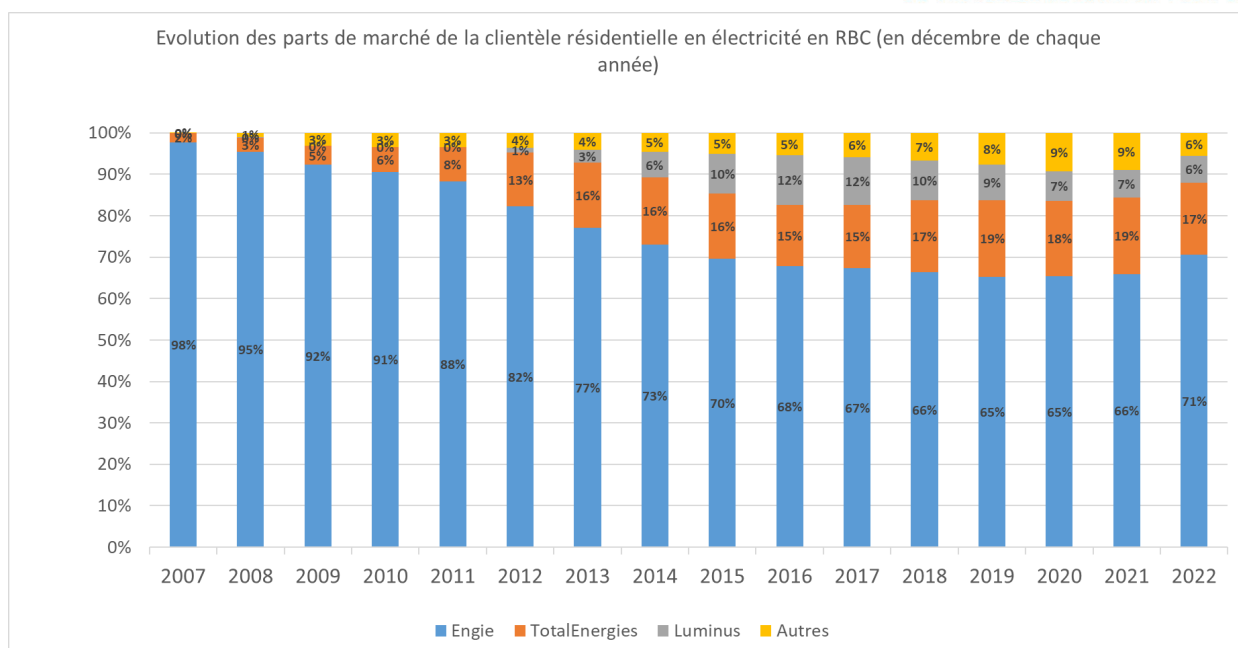


Figure 17 : Evolution des parts de marché sur le segment résidentiel en Région de Bruxelles-Capitale en décembre 2022 – Electricité

Pour le gaz, les mêmes constats s'imposent également.

8.3 Moins de changements de fournisseur et moins de *switches*

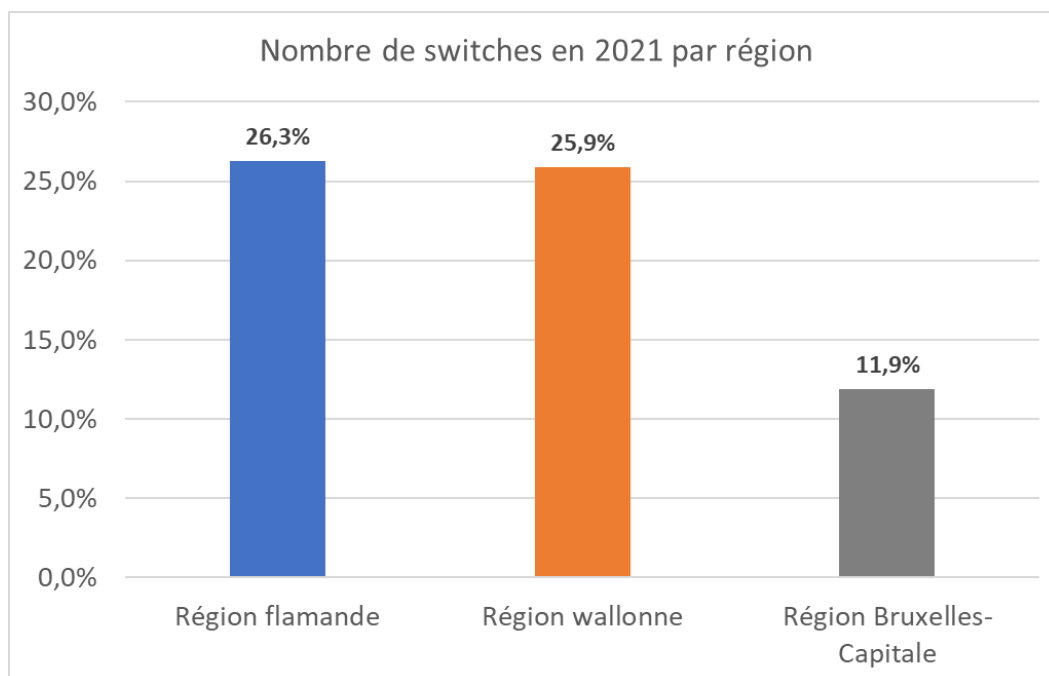


Figure 18 : Nombre de *switches* (*supplier switch* et *combined switch*) sur l'année 2021 pour les segments professionnels et résidentiels (en % du nombre de codes EAN actifs sur la Région) – Electricité

BRUGEL observe, sur base des dernières données disponibles, à savoir l'année 2021, que le nombre de changements de fournisseur (*switches*) est deux fois moins important à Bruxelles que dans les deux autres Régions du pays. Ces chiffres témoignent d'une plus faible dynamique de marché en RBC

En gaz, des tendances similaires s'observent également.

8.4 Impacts sur le consommateur

Le manque de dynamisme et la concentration de marché ont un impact sur le consommateur résidentiel bruxellois. Cet impact est de différent ordre :

- des offres moins importantes, moins avantageuses à Bruxelles, avec des risques à terme de hausse de prix importante et de baisse de l'attractivité et de la compétitivité de la Région ;
- un risque de baisse des services énergétiques, de l'innovation, de la qualité, de l'efficacité des fournisseurs de toute taille, avec en ligne de mire un ralentissement de l'élan entrepreneurial nécessaire à la transition énergétique ;
- une concentration des acteurs de marché, avec des risques accrus d'errance contractuel et de coupure - même si ce risque est en théorie mieux encadré par les dispositions des nouvelles ordonnances, dans les faits actuels ce risque reste bien réel ;
- la difficulté pour des fournisseurs locaux, de petites tailles, se basant sur des modèles collaboratifs de trouver leur place sur le marché s'il devait être confronté aux mêmes obligations de faire offre que les fournisseurs traditionnels.

D'aucun pourrait se demander si une telle situation est propice à :

- une lutte efficace contre les inégalités et la pauvreté, et la protection du consommateur, principalement le consommateur vulnérable : ce qui est compromis dans un marché avec des prix plus élevés et des risques d'errance contractuelles et de coupure ;
- un soutien au dynamisme économique durable de Bruxelles et à ses entrepreneurs, à l'économie sociale et collaborative : seules les multinationales trouvent, non sans difficulté, leur place dans les marchés bruxellois de l'électricité et du gaz ;
- une stratégie de rénovation durable du bâti bruxellois, où les fournisseurs d'énergie ne seraient pas incités à jouer un rôle ;
- la transition énergétique durable et solidaire qui implique que tous les acteurs du secteur de l'énergie s'impliquent activement, innover et excellent en vue de décarboner et réduire nos usages énergétiques

8.4.1 Impact sur les prix payés par le consommateur

La baisse de la concurrence induit une baisse de la pression sur les prix. Les deuxième et troisième fournisseurs en taille, à savoir TotalEnergies et Luminus, soit proposent des prix plus élevés à Bruxelles pour les mêmes produits, soit ne proposent que leurs produits les plus chers. A terme, le relâchement de la dynamique concurrentielle en Région de Bruxelles-Capitale introduit petit à petit, un découplage des prix avec les autres régions du pays, au détriment du consommateur résidentiel bruxellois.

Concrètement, le consommateur résidentiel bruxellois paie aujourd'hui la composante énergie de sa facture¹⁵ plus chère que dans les deux autres Régions. Concrètement, l'offre la moins chère du marché bruxellois, à savoir les produits Engie Electrabel Direct pour l'électricité et le gaz, sont respectivement en 13^e et 6^e position des produits les moins chers en Région flamande.

Ces différences, détaillées ci-après, donnent un ordre de grandeur du surcoût que représente la concentration de marché des fournisseurs à Bruxelles au détriment du consommateur résidentiel bruxellois.

Il est à noter que ces différences sont bien moindres, voire inexistantes sur le segment professionnel.

8.4.1.1 Produits meilleur marché

En avril 2023, et sur base du résultat des comparateurs publics¹⁶ de chaque Région, lorsque nous comparons la différence entre les produits les moins chers disposant de conditions d'accès réalistes proposés dans chaque Région, nous arrivons aux conclusions suivantes.

Pour les produits les moins chers, souvent accessibles uniquement en ligne, nous retrouvons les différences suivantes selon les Régions (composante énergie uniquement, montants TVA comprise) :

| Région | Composante énergie du produit meilleur marché électricité TVA | Composante énergie du produit meilleur marché gaz TVA |
|---|---|---|
| Région flamande ¹⁷ | 607,89 € | 1066,56 € |
| Région wallonne ¹⁸ | 625,69 € | 1066,56 € |
| Région Bruxelles-Capitale ¹⁹ | 683,12 € | 1101,63 € |

- Un consommateur bruxellois qui consomme 3500 kWh d'électricité annuellement paie entre 57,43€ TVA et 75,23€ TVA plus cher par an sur la partie soumise à concurrence de sa facture qu'un consommateur résidant en Wallonie ou en Flandre.

¹⁵ 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.

¹⁶ BruSim en Région de Bruxelles-Capitale, CompaCWaPE en Région wallonne, V-test en Région flamande

¹⁷ Produits utilisés dans la comparaison : Trevion Groene energie full spotet Elegant BE Flex Day Gas

¹⁸ Produits utilisés dans la comparaison : MEGA Online flex I anet MEGA Online Flex I an

¹⁹ Produits utilisés dans la comparaison : Engie Electrabel Direct et Engie Electrabel Direct

- Un consommateur bruxellois qui consomme 17000 kWh de gaz annuellement paie 35,07 TVAc plus cher par an sur la partie soumise à concurrence de sa facture qu'un consommateur résidant en Wallonie ou en Flandre

Pour les produits les moins chers ne nécessitant pas une souscription au contrat en ligne et/ou une gestion des factures en ligne, nous retrouvons les différences suivantes selon les Régions (composante énergie uniquement, montants TVA comprise):

| Région | Composante énergie du produit meilleur marché électricité TVAc | Composante énergie du produit meilleur marché gaz TVAc |
|---|--|--|
| Région flamande ²⁰ | 614,95€ | 1066,56 € |
| Région wallonne ²¹ | 668,79 € | 1145,39 € |
| Région Bruxelles-Capitale ²² | 706,28 € | 1145,39 € |

- Un consommateur bruxellois qui consomme 3500 kWh d'électricité annuellement paie entre 37,49€ TVAc et 91,33€ TVAc plus cher par an sur la partie soumise à concurrence de sa facture qu'un consommateur résidant en Wallonie ou en Flandre.
- Un consommateur bruxellois qui consomme 17000 kWh de gaz annuellement paie 78,83€ TVAc plus cher par an sur la partie soumise à concurrence de sa facture qu'un consommateur résidant en Flandre. Pour le mois d'avril 2023, le produit le moins cher ne nécessitant pas de souscription en ligne et/ou une gestion des factures en ligne est le même pour la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne. Cette situation ne se rencontre malheureusement pas tous les mois, et bien souvent le consommateur bruxellois n'a pas accès à des produits meilleurs marchés présents en Région wallonne.

8.4.1.2 Différenciation de prix entre les Régions

Depuis quelques mois, TotalEnergies différencie ses prix en fonction des Régions et en fonction de l'intensité des risques encourus dans celles-ci. Ainsi, les produits Pixel et Pixel Blue montrent les différences suivantes, montants TVA comprise, pour la composante énergie, selon que le consommateur résidentiel habite à Bruxelles, en Wallonie ou en Flandre.

²⁰ Produits utilisés dans la comparaison : *Elegant BE Flex Day Stroom* et *Elegant BE Flex Day Gas*

²¹ Produits utilisés dans la comparaison : *Octa+ Clear* et *Engie Electrabel Flow Indexed*

²² Produits utilisés dans la comparaison : *Engie Electrabel Flow Indexed* et *Engie Electrabel Flow Indexed*

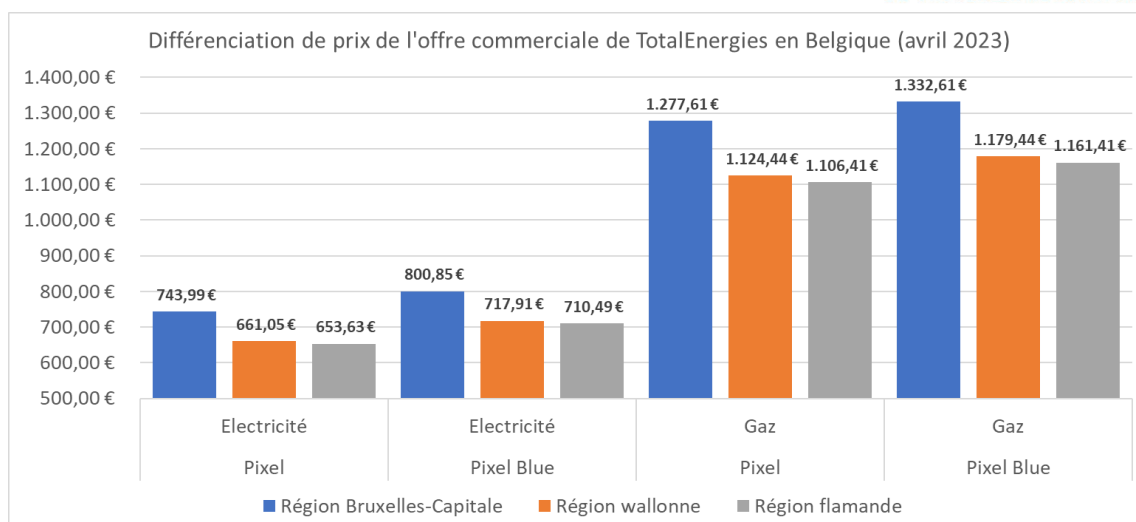


Figure 19 : Différenciation de prix de l'offre commerciale de TotalEnergies pour la partie énergie de la facture (TVA comprise ; client type électricité : 3500 kWh ; client type gaz : 17000 kWh ; avril 2023)

Ainsi, un consommateur résidentiel bruxellois qui consomme 3500 kWh d'électricité annuellement paiera pour le même produit chez TotalEnergies entre 82,94€ TVA_c et 90,36€ TVA_c plus cher par an sur la partie énergie de sa facture qu'un consommateur résidant en Wallonie ou en Flandre, à savoir un surcoût de 12 à 14%.

Pour le consommateur résidentiel bruxellois qui consomme 17000 kWh de gaz annuellement, ce dernier paiera entre 153,17€ TVA_c et 171,20€ TVA_c plus cher par an sur la partie énergie de sa facture qu'un consommateur résidant en Wallonie ou en Flandre, à savoir un surcoût de 13 à 15%.

Il faut enfin noter que TotalEnergies ne différencie pas ses prix par Région sur le segment professionnel.

8.4.2 Impacts sur les services énergétiques proposés par les fournisseurs en RBC

Les fournisseurs d'énergie ont diversifié leurs activités ces dernières années, et proposent nombre de services énergétiques : installation de panneaux photovoltaïques, de batteries domestiques, de bornes de recharges de véhicule électrique, de pompes à chaleur, entretien et placement de chaudières et de chauffe-eau, isolation des bâtiments, vente de pellets, d'hydrogène ou de LPG, possibilité d'investissement et de participation dans des coopératives productrices d'énergie renouvelable, *crowdfunding*, mise à disposition d'une plateforme d'échange de pair à pair, vente de gaz en bouteille ou en citerne...

La plupart de ces services énergétiques font sens dans le cadre de la transition énergétique et permettent par ailleurs aux fournisseurs de lier le client et d'espérer améliorer leur rentabilité.

Seuls 3 fournisseurs proposent des services énergétiques à Bruxelles : Engie Electrabel, TotalEnergies et Bolt., contre 9 fournisseurs en Région wallonne et 12 fournisseurs en Région flamande.

Au total, parmi les services listés ci-avant, ce sont 13 services énergétiques qui sont proposés par les fournisseurs en RBC aux clients résidentiels, contre 28 services énergétiques en Région wallonne et 31 services énergétiques en Région flamande.

8.4.3 Le droit de choisir son fournisseur

Le marché bruxellois de la fourniture de l'électricité et du gaz est dominé par trois multinationales sur quatre fournisseurs présents. Les fournisseurs alternatifs, de plus petites tailles, trouvent difficilement leur place sur ce marché et ne font pas ou plus offre de prix.

Le consommateur résidentiel doit avoir le droit de choisir son fournisseur, tant pour des questions de prix, que de service ou de principe (éthique, énergie verte, circuit court, production locale,...). Or ce choix n'est plus possible à Bruxelles ces dernières années.

8.4.4 Situation de quasi-duopole

Sur le segment résidentiel, BRUGEL constate depuis plusieurs mois la création progressive d'un duopole, avec deux entreprises qui détiennent la quasi-totalité du marché ; Engie Electrabel pouvant être considérée comme la firme leader et TotalEnergies comme la firme satellite. Faut-il dès lors s'en inquiéter ?

Généralement, lorsqu'il n'y a pas entente entre elles, la concurrence entre deux entreprises en duopole est acharnée, chacune cherchant à maximiser son profit, de manière interdépendante avec la stratégie adoptée par la firme concurrente²³. Dans une telle situation, des nouveaux entrants peinent à trouver leur place sur le marché. Selon les situations, les deux entreprises soit font un profit strictement supérieur à celui qu'elles obtiendraient en concurrence parfaite²⁴, soit les deux entreprises tendent vers un même prix équivalent au coût unitaire pour les entreprises, ce qui les mène à un profit nul²⁵.

Or, nous n'observons pas cette concurrence acharnée sur le marché bruxellois entre les deux firmes, puisque récemment TotalEnergies a différencié ses prix à la hausse comparativement aux deux autres Régions belges.

Cette situation peut s'expliquer réalistement de deux manières :

1° Soit le marché n'a pas encore trouvé son point d'équilibre. Si tel est le cas, il est fort probable que dans les mois à venir Engie Electrabel ajustera son offre de prix en fonction de la stratégie de prix différencié de TotalEnergies. Ce dernier réagira en ajustant également ses prix à la stratégie de son concurrent et ainsi de suite, jusqu'à ce que les deux entreprises soient satisfaites de leur niveau de profit sur ce marché et ainsi atteindre un point d'équilibre. Dans un tel scénario, nous n'identifions pas d'élément rationnel sur le marché résidentiel bruxellois qui ferait que les prix de ces fournisseurs seraient ajustés à la baisse.

2° Soit le marché est en train d'évoluer vers une entente tacite entre les deux fournisseurs concurrents. A savoir qu'en réaction à la stratégie de prix de l'entreprise concurrente, chaque

²³ Voir les théories sur les duopoles de : Bertrand, voire Cournot ou encore Stackelberg.

²⁴ Cas du duopole de Cournot

²⁵ Cas du duopole de Bertrand

entreprise décide de fixer et de maintenir des prix élevés, **sans qu'il y ait une entente explicite ou négociation préalable à cette décision.**

Cette situation de quasi-duopole est donc inquiétante pour le consommateur résidentiel bruxellois, puisque des hausses de prix sont à craindre de la part des fournisseurs encore actifs en RBC.

8.5 Conclusions relatives à la situation actuelle du marché bruxellois

BRUGEL constate que le manque de dynamisme et la concentration de marché ont un impact sur le consommateur résidentiel bruxellois. Cet impact est de différent ordre :

- des offres moins importantes, moins avantageuses à Bruxelles, avec des risques à terme de hausse de prix importante et de baisse de l'attractivité et de la compétitivité de la Région ;
- un risque de baisse des services énergétiques, de l'innovation, de la qualité, de l'efficacité des fournisseurs de toute taille, avec en ligne de mire un ralentissement de l'élan entrepreneurial nécessaire à la transition énergétique ;
- une concentration des acteurs de marché, avec des risques accrus d'errance contractuel et de coupure pour les consommateurs vulnérables - même si ce risque est en théorie mieux encadré par les dispositions des nouvelles ordonnances, dans les faits, ce risque reste bien réel ;
- la difficulté pour des fournisseurs locaux, de petites tailles, se basant sur des modèles collaboratifs de trouver leur place sur le marché s'ils devaient être confrontés aux mêmes obligations de faire offre que les fournisseurs traditionnels.

La dynamique de marché est cependant plus forte sur le segment professionnel. D'ailleurs, les consommateurs professionnels bruxellois sont beaucoup moins impactés. Cette situation s'explique principalement par des risques financiers moindre pour les fournisseurs de livrer ce segment plutôt que le segment résidentiel.

9 Conclusion

Le cadre légal en Région de Bruxelles-Capitale qui régit la fourniture d'électricité et de gaz aux clients résidentiels apparaît comme inadapté aux réalités socio-économiques de la Région et à l'évolution du marché national de l'énergie.

Dès la mise en place de la libéralisation du marché résidentiel de l'énergie en 2007, les autorités bruxelloises ont placé la charge de la politique sociale et de la protection du consommateur sur le marché en lieu et place de trouver un équilibre entre le marché et un financement public de cette politique. Celle-ci s'est matérialisée par l'obligation de faire offre, le contrat de 3 ans, par le passage en justice de paix préalablement à la coupure mais également par l'absence d'un rôle de fournisseur X qui aurait permis de limiter le risque pour le marché.

Cette approche où le curseur du coût de la politique sociale et de la protection du consommateur est, majoritairement, à charge des acteurs commerciaux perdure depuis quinze ans.

Cependant, en vingt ans, la situation socio-économique de la Région de Bruxelles-Capitale s'est détériorée, avec un nombre croissant de ménages émergeant au revenu d'intégration sociale, bénéficiaires du tarif social et avec un revenu moyen par habitant en décrochage constant avec celui des deux autres Régions.

Par ailleurs, le marché de l'énergie belge a subi de grandes mutations avec comme impacts une concurrence accrue et une réduction des marges des fournisseurs.

Force est de constater que malgré les modifications intervenues en 2022, le cadre légal montre un décalage avec les mutations sociétales bruxelloises et plus encore avec celles du marché de l'énergie belge.

Les effets de ce décalage se traduisent par une baisse de la concurrence.

BRUGEL ne peut rester indifférent face à ce constat. Les bruxellois n'ont presque plus le choix de leur fournisseur d'énergie. Ils ont accès à l'électricité et au gaz à un prix plus élevé, et ne bénéficient pas des mêmes offres de services énergétiques que dans les deux autres Régions.

Par ailleurs, le ménage qui rencontre des difficultés de paiement se voit confronter soit à une fin de contrat, soit à la procédure en justice de paix qui va malheureusement accroître sa dette en énergie. Dès lors, les bruxellois risquent à tout moment, la fin de contrat et l'errance contractuelle lorsqu'ils ont des dettes chez un fournisseur.

BRUGEL pense que le cadre légal doit évoluer et doit répondre à ces mutations.

D'autant que ce cadre légal continue à faire peser des risques importants aux fournisseurs commerciaux qui doivent financer eux-mêmes une grande partie de la nécessaire politique sociale en matière de livraison de gaz et d'électricité aux clients finals. Au vu des difficultés de rentabilité rencontrées par ces derniers dans un marché belge hypercompétitif et dans le contexte de la crise énergétique, ces derniers montrent clairement un désintérêt croissant pour la Région de Bruxelles-Capitale, entraînant inévitablement une baisse de la concurrence au préjudice des consommateurs bruxellois.

Or, cette situation devient dommageable en matière de droit d'accès à l'énergie et de lutte contre la précarité et l'endettement. Dans un marché libéralisé de l'énergie et en pleine mutation, **le consommateur bruxellois doit pouvoir être aidé efficacement lorsqu'il est en difficulté et doit pouvoir choisir**, au même titre que les consommateurs wallons et flamands, entre plusieurs produits, services et entre différents fournisseurs.

Malgré **les modifications apportées par les ordonnances** et notamment celles relatives au statut de client protégé que BRUGEL tient à saluer, elles ne semblent **actuellement pas suffisantes pour relever les enjeux sociétaux et assurer un fonctionnement efficace du marché au bénéfice de tous.**

Par ailleurs, nous pensons qu'un acteur commercial n'a pas à financer à lui seul la politique sociale mise en place à quelques niveaux que ce soit.

Pour adapter le cadre légal à la réalité socio-économique à Bruxelles et aux mutations du marché belge, **il n'y a pas d'autre choix que de repenser les obligations en matière de fourniture, les aides apporter aux ménages en difficulté et la procédure de défaut de paiement.** Ce changement passera notamment par **un meilleur équilibre dans les coûts supportés par les acteurs commerciaux en cas de défaut de paiement d'un client**, au risque de voir Bruxelles devenir le parent pauvre d'une dynamique de marché de la fourniture et des services énergétiques, voulue par la politique européenne dans le cadre de la transition énergétique.

Si le fait de réguler un marché semble nécessaire lorsque ce dernier n'est pas en mesure seul d'assurer un niveau de service ou de protection minimum voulu par les consommateurs, il ne faut pas oublier non plus que plus un marché est régulé, plus le coût est élevé pour les acteurs, et *in fine* bien souvent pour les clients finals également. A la lumière du présent document, BRUGEL est d'avis que les coûts des mesures en matière de protection du consommateur et en matière de politique sociale, ainsi que les impacts sur les consommateurs, semblent disproportionnés au regard de l'efficacité de cette réglementation.

BRUGEL conseille de réviser à court terme et en profondeur les ordonnances bruxelloises afin de remédier à cette situation préjudiciable pour tous. Pour y arriver, seule une discussion transversale avec toutes les parties prenantes et sans tabou permettrait probablement de dégager des pistes d'amélioration.

* *

*