

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

ETUDE (BRUGEL-ETUDE-20101210-02)

relative à

**L'étude d'évaluation de la CWAPE, référence CD-
10j13-CWAPE, concernant 'les mesures sociales
applicables en Région wallonne.**

donné sur base de l'article 30bis §1^{er} 1° et 2° de l'ordonnance du 19
JUILLET 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en
Région de Bruxelles-Capitale.

30 novembre 2010

Table des matières

0	Contexte et objectif de la présente étude.....	3
1	Préparation de l'étude et mode de collaboration entre régulateurs.....	3
2	Cadre juridique de la Région de Bruxelles Capitale de la protection sociale	4
3	Analyse spécifique de la situation bruxelloise.	5
4	Proposition d'amélioration de l'étude de la CWAPE.....	6
5	Conclusion.....	7

0 Contexte et objectif de la présente étude.

Brugel a pris connaissance de l'étude concernant 'les mesures sociales applicables en Région wallonne' en consultant le site internet de la CWAPE.

Cette étude répond à la demande du Ministre en charge de l'énergie au sein du Gouvernement de la Région wallonne qui demande « *d'évaluer les mesures sociales applicables en Région wallonne pour les clients résidentiels en difficulté de paiement de leurs factures d'électricité et de gaz depuis la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz* » ¹.

Considérant que l'étude de la CWAPE fait mention à plusieurs reprises de la situation bruxelloise en matière sociale et que la lecture attentive de l'étude de la CWAPE fait apparaître un certain nombre d'imperfections tant à propos de la description du cadre légal bruxellois, de la situation factuelle, que sur les modes d'approches des situations sociales, Brugel désire apporter son aide à l'amélioration de l'étude de la CWAPE.

I Préparation de l'étude et mode de collaboration entre régulateurs

a. la collaboration avec les régulateurs

Pour la réalisation de son étude et sans le spécifier explicitement, la CWAPE a pris contact avec les régulateurs des deux autres régions belges.

Les informations recueillies durant ces contacts informels ont été reprises dans l'étude de la CWAPE sans que Brugel puisse en confirmer la teneur par des contacts supplémentaires. Certaines erreurs ou approximations auraient pu être évitées.

Brugel propose qu'à l'avenir, lors d'étude portant sur la situation d'autres régions belges, des contacts formels soient pris pour exposer et ensuite valider les informations échangées.

b. la méthodologie de l'enquête auprès des titulaires de compteur à budget

L'approche adoptée par l'étude de la CWAPE en matière de perception des consommateurs a consisté à interroger par téléphone un certain nombre d'entre eux disposant de compteurs à budget. Le taux de réponse annoncé est de 23% des personnes sollicitées par téléphone et la durée de l'entretien est de 12 à 14 minutes.

Le questionnaire, tel qu'il est rédigé, ne permet pas de classer les réponses des ménages ayant deux compteurs à budget, l'un pour le gaz et l'autre pour l'électricité. De plus, la lecture des résultats publiés fait apparaître des discordances entre les items du questionnaire et les items des réponses pour un certain nombre de questions.

Enfin, la période, à savoir le début de l'été ainsi que la faible durée d'installation de compteur à budget pour le gaz ne permettent pas de tirer des conclusions solides.

Brugel désirerait apporter des points d'améliorations méthodologiques à l'enquête.

¹ P.2 de l'étude de la CWAPE CD-10j13-CWaPE

Tout d'abord, l'échantillon devrait être complété par des personnes n'ayant pas de compteurs à budget mais ayant été dans des situations d'endettement.

Brugel propose aussi de reconduire cette enquête à plusieurs reprises de façon à mieux identifier les populations sujettes aux coupures, à des endettements avec d'autres fournisseurs de services ou maîtrisant difficilement leurs énergies. Pour le second aspect, celui des dettes multiples, il serait intéressant d'analyser le report des dettes, causer ou non par le compteur à budget sur d'autres créanciers tels que les propriétaires du logement, les banques ou autres fournisseurs en réseau (eau, télédistribution,...).

Enfin, dans le cas d'une enquête par questionnaire, il serait judicieux de séparer complètement les deux énergies, gaz et électricité et de rajouter un volet sur d'autres combustibles ou la privation du droit à l'énergie est peut être aussi manifeste.

Par ailleurs, il serait intéressant d'organiser des auditions de consommateurs endettés en collaboration avec des services sociaux pour mieux analyser l'impact du compteur à budget sur des consommateurs qui peuvent se sentir stigmatiser par ce type d'installation.

2 Cadre juridique de la Région de Bruxelles Capitale de la protection sociale

En Région de Bruxelles-Capitale, la notion de protection sociale n'est pas limitée à l'acquisition momentanée d'un statut particulier. De ce fait, l'angle avec lequel l'étude de la CWAPE est faite laisse de côté des pans entiers de la protection à Bruxelles.

Ainsi en page 11 de l'étude de la CWAPE, la phrase « Ainsi, à Bruxelles, l'octroi du statut régional de protection de client... » mériterait d'être rédigée de la façon suivante « Ainsi, à Bruxelles, comme dans les autres régions, l'octroi du statut régional de client protégé... ». Cette reformulation éviterait de laisser penser que la protection sociale se limite à une question de passage à un autre statut.

Brugel propose d'améliorer l'étude de la CWAPE en tenant compte de l'ensemble des éléments qui concourent à la protection du consommateur, tels que l'obligation de faire offre, la durée des contrats de 3 ans résiliables par le consommateur moyennant un préavis de 2 mois et enfin les différentes étapes de la procédure en cas de retard de paiement dont celle du placement d'un limiteur.

Toujours dans cette optique de vision globale, il faut noter qu'à Bruxelles contrairement à ce qui est dit dans l'étude la CWAPE les titulaires de résidences secondaires ne bénéficient pas de protection sociale mais que par contre, les petites entreprises (moins de 5 personnes) bénéficient d'une protection minimale.

3 Analyse spécifique de la situation bruxelloise.

Un certain nombre d'inexactitudes émaillent l'étude de la CWAPE, inexactitudes qui auraient pu être évitées si une concertation formelle et approfondie avait été menée avec Brugel.

a. le rôle du juge de Paix

Ainsi à propos du Juge de Paix, la seule décision mentionnée d'un Juge de Paix est la résolution du contrat entraînant la coupure. Il n'est pas fait mention de termes et délais ou de la fourniture hivernale que ce même Juge est appelé à pouvoir accordé. De même il n'est pas fait mention du fait que le Juge de Paix peut également résoudre un contrat d'un client protégé sur base d'une requête du GRD.²

A la même page, l'étude de la CWAPE fait état « *que dans ce cas (ndlr : l'absence de placement de limiteur), la procédure peut se trouver bloquée jusqu'au placement effectif du limiteur de puissance* ». Une requête au greffe de la Justice de Paix peut néanmoins être déposée en explicitant l'échec des démarches successives tentées pour placer le limiteur. La requête en résolution de contrat pourrait être acceptée.

Cela montre par ailleurs que le Juge de Paix de par les pouvoirs qui lui sont conférés est à même de résoudre des situations très complexes.

b. les tentations de détournement

L'étude épingle également un certain nombre de situations de « tentation de détournement » en Région de Bruxelles-Capitale sans que ne soit recherchées et identifiées de telles tentations dans les autres régions. Ainsi page 11 de l'étude de la CWAPE sont mentionnées à deux reprises des « tentations » de la part des fournisseurs et du régulateur dans la seule Région centrale du pays.

c. le risque financier

Brugel s'interroge aussi sur les notions de maîtrise du risque financier tel que défini dans l'étude de la CWAPE. En page 18, il est écrit qu'« *En Région de Bruxelles-capitale, le fournisseur d'un client en défaut de paiement ne verra son risque financier maîtrisé qu'au terme d'une procédure longue ...* ». Le mot « maîtrisé » ne semble pas adéquat. Il semblerait que dans la situation évoquée par la CWAPE le terme adéquat devrait être « supprimé ». En effet, le contentieux se maîtrise par des plans de paiement et d'autres mesures et pas uniquement par une rupture de contrat.

² p.13 de l'étude précitée

4 Proposition d'amélioration de l'étude de la CWAPE.

En fonction des constats qui précèdent, Brugel propose d'améliorer l'étude sur différents points.

Tout d'abord en matière de clientèle envisagée par l'étude. Brugel propose de ne pas viser uniquement la clientèle précarisée, comme cela apparaît dans les questions posées aux acteurs (fournisseurs, GRDs, institutions sociales et de défense des consommateurs) mais de viser l'ensemble de la clientèle résidentielle. Cela permettrait entre autre de savoir ce que pense et comment, sont résolus les problèmes d'endettement, de la maîtrise de l'énergie et de l'accès à l'énergie de ménages ayant des difficultés de paiement. Ainsi entre autre, les 57.000 ménages n'ayant pas vu un compteur à budget en électricité placé chez eux mais pour qui une telle demande avait été faite pourraient être approchés.³⁴ Il serait intéressant de les approcher pour connaître leur attitude vis-à-vis du compteur à budget

Un deuxième élément pour lequel Brugel propose des améliorations est celui de la comparaison des coûts engendrés pour les différents acteurs, clients, fournisseurs, GRDs, acteurs sociaux par les choix législatifs respectifs. Ce travail, complexe nécessitera des compléments d'informations mais mérite d'être élaboré avec précision au regard des enjeux d'accès à l'énergie, d'endettement et de maîtrise de l'énergie tel que formulé dans la demande du Ministre wallon de l'énergie.

Un troisième élément porte sur la contextualisation de l'étude. Dans celle-ci, la CWAPE fait mention d'un indicateur de concurrence (HHI)⁵.

Afin d'affiner cet indicateur, Brugel propose de recalculer les indices en tenant compte de deux éléments :

- primo de supprimer du calcul de l'indice dans les trois régions, et pas uniquement en Région bruxelloise, la part du fournisseur qui a déclaré se retirer du marché belge et pas uniquement de Bruxelles.
- secundo de faire les calculs par zone comparable à savoir celles où figurait avant la libéralisation un seul fournisseur monopoliste. Les indices devraient donc être calculer séparément pour la zone Eandis en Flandre, la zone ORES en Wallonie, les zones anciennement dénommées en régies pures en Flandre et en Wallonie et la zone Sibelga à Bruxelles.

Brugel est vivement intéressé de connaître ces indices recalculés.

Par ailleurs, la CWAPE en insérant la question du niveau de concurrence dans une étude sur la protection sociale, sans faire par ailleurs mention du fait que la Région de Bruxelles-Capitale est celle où le risque de pauvreté est le plus grand, présente la réalité de façon incomplète ce qui risque d'amener un biais dans les conclusions de l'étude.

³ Le Baromètre social – rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2010 mentionne en page 17 que « 21.3% de la population bruxelloise bénéficie de l'intervention majorée pour l'assurance soins de santé, comme titulaire ou comme personne à charge ».

⁴ 70.653 clients en défaut de paiement en 2009 pour lesquels une demande de placement de compteur à budget a été faite (tableau 3 p.29 du rapport annuel de la CWAPE) diminués des 13.697 compteurs à budgets placés en 2009 (tableau 4 p. 30 d rapport annuel de la CWAPE)

⁵ p.16 et 17 de l'étude précitée

Enfin, un dernier élément est celui de la mesure réelle de la perte de l'accès à l'énergie dans les différentes régions du pays. Brugel propose d'élaborer une méthodologie permettant de définir les indicateurs de suivi de pertes d'accès à l'énergie pour les deux vecteurs du gaz et de l'électricité. Ces indicateurs devront être précisés au regard des situations contractuelles et factuelles des consommateurs.

5 Conclusion

Brugel a pris connaissance de l'étude d'évaluation de la CWAPE, concernant 'les mesures sociales applicables en Région wallonne'.

Brugel a constaté un certain nombre de carences et d'erreurs dans cette étude dans la description de la situation juridique et factuelle propre à la Région de Bruxelles-Capitale. Ce faisant, la comparaison des situations régionales, dans l'état actuel de l'étude de la CWAPE, apparaît comme tronquée..

Brugel propose d'améliorer cette étude sur quatre points :

- Elargir l'échantillon d'observation au delà des personnes titulaires d'un compteur à budget en visant l'ensemble de la clientèle résidentielle.
- Elaborer une méthodologie de comparaison des coûts entre les régions au regard des enjeux d'accès à l'énergie, d'endettement et de maîtrise de l'énergie tel que formulé dans la demande du Ministre wallon de l'énergie.
- Affiner la comparaison de l'état de la concurrence dans les différentes régions
- Elaborer une méthodologie permettant de définir les indicateurs de suivi de pertes d'accès à l'énergie pour les deux vecteurs du gaz et de l'électricité.

Brugel estime qu'au regard des situations régionales et en l'absence d'améliorations, les conclusions qu'il serait possible de tirer actuellement sont prématurées.

* *

*