

LE DROIT À L'ÉNERGIE À BRUXELLES ET EN WALLONIE

Quelles différences ?



En décembre 2016, la CWaPE a présenté les conclusions de son étude sur les compteurs à budget et sur la comparaison entre le système wallon d'apurement de dettes et celui de la Région bruxelloise. Pour poursuivre cette réflexion, la Fédération a initié un échange avec les CPAS bruxellois et les deux régulateurs régionaux concernés. L'occasion d'identifier les forces et les faiblesses de ces deux systèmes et de partager les méthodes de résolution des problèmes dans ces deux contextes...



SABINE WERNERUS
Conseillère à la Fédération
des CPAS

L'étude sur les compteurs à budgets de la CWaPE

Sur commande du Gouvernement wallon, la CWaPE a terminé, en décembre 2016, une étude visant à évaluer les mesures sociales applicables en Région

wallonne et, plus particulièrement, le mécanisme des compteurs à budget¹. Dans un second temps, la recherche a permis de comparer les coûts sociétaux de la procédure de défaut de paiement wallonne (compteur à budget) et celle de la région bruxelloise (système du limiteur de puissance). Enfin, la CWaPE était invitée à formuler des recommandations

et des pistes permettant d'améliorer à court et moyen terme la protection sociale des consommateurs d'énergie. Décrit comme un instrument de contrôle budgétaire et de privation par, notamment, les associations sociales, le compteur à budget (càb) a ainsi fait l'objet d'une enquête de satisfaction téléphonique auprès de 1 210 clients volontaires entre avril et juin 2016. L'échantillon de départ (6 000 personnes) avait été sélectionné sur base des données communiquées par les gestionnaires

¹ CWaPE, *Étude sur les compteurs à budget*, 15.12.2016, p. 266. <http://www.cwape.be/?dir=2&news=631> [consultation le 11.7. 2017].

de réseau (GRD) et répondait à une série de critères dont la proportion de clients protégés² (10 %), la possession d'un câb gaz, d'un câb électricité ou les deux. Plusieurs variables explicatives ont été envisagées pour cerner le public répondant à l'enquête.

Globalement, l'enquête ciblait les 40 à 64 ans avec une proportion égale de femmes et d'hommes. 12,8 % des 1 210 répondants ne savent pas s'ils sont protégés ou non et plus de 18 % se croyaient clients protégés alors qu'ils ne disposaient pas de ce statut³. Une forte proportion de répondants (28,6 % en électricité et 20,5 % en gaz) utilisent leur câb depuis 5 ans et plus. Deux tiers des personnes interrogées sont locataires de leur résidence principale et 36,2 % habitent un logement social⁴. 11,9 % des ménages concernés sont des familles monoparentales et 24,1 % sont des personnes isolées. En termes d'instruction, 27,4 % des répondants n'ont pas obtenu leur diplôme d'étude secondaire supérieure et 63,2 % ont terminé leurs études secondaires supérieures. Parmi les personnes interrogées, 34,6 % sont salariées, 11,7 % sont pensionnées et 47,4 % sont sans emploi (chômage, mutuelle, CPAS, étudiant...)⁵.

À la question cruciale de leur préférence vis-à-vis du compteur classique ou du câb, 89,6 % des personnes interrogées indiquent préférer le câb en électricité au compteur classique. En gaz, la proportion est légèrement plus faible avec 87,6 %. Quant aux raisons principales avancées pour justifier cette préférence, les répondants évoquent une meilleure gestion de leur consommation, un meilleur contrôle des dépenses, l'absence de factures ou, à tout le moins, de mauvaise surprise et un coût de l'énergie perçu comme plus avantageux. 76 personnes en électricité et 91 personnes en gaz ont par contre expliqué qu'ils préfèrent le compteur classique vu les contraintes liées au chargement du câb et au risque d'être coupé. Pour le gaz, c'est l'absence de

lissage des paiements en regard à la consommation qui est invoquée comme raison de refus du câb.

Le crédit de secours est bien connu des utilisateurs de câb. Effectivement, 93,4 % des personnes interrogées savent que leur compteur en est équipé et 92 % d'entre elles savent comment l'utiliser⁶. Parmi les répondants ayant épuisé leur crédit de secours, faute de rechargement, 20,4 % en électricité et 19,8 % en gaz ont connu une coupure sur les 6 derniers mois. Pour 50,3 % des répondants en électricité et 32,1 % en gaz, la durée moyenne de coupure était d'une heure ou moins. 15,4 % en électricité et 30,2 % en gaz ont vécu une coupure de plus de 24 heures.

89,6 % des personnes interrogées indiquent préférer le câb en électricité au compteur classique. En gaz, la proportion est légèrement plus faible avec 87,6 %

Près de deux tiers des participants à l'enquête déclarent avoir connaissance de l'aide hivernale et la moitié d'entre eux l'ont déjà demandée. Quant au limiteur de puissance, un tiers de participants en ont connaissance et 38 % de ces derniers y ont eu recours⁷.

Bien que 92 % des clients interrogés déclarent que le câb les aide dans la gestion de leurs dépenses en électricité et en gaz, 30 % (en électricité) et 21 % (en gaz) des personnes pour lesquelles le câb est placé sur le vecteur de chauffage (soit 40 personnes en électricité et 662 personnes en gaz) indiquent ne pas savoir chauffer leur logement en hiver⁸. Compte tenu de la présence du câb, 65,3 % en électricité et 63 % en gaz des personnes interrogées déclarent ne pas avoir dû renoncer ou postposer d'autres

dépenses. Par contre, parmi ceux qui déclarent avoir reporté ou supprimé un achat, c'est le poste « alimentation » qui est cité en priorité. Une minorité d'utilisateurs (8,9 %) indiquent avoir parfois ou souvent dû passer du temps en dehors de chez elles afin de faire des économies d'énergie.

En ce qui concerne le rechargement, l'accès à un point de rechargement semble aisé pour près de 63,5 % des personnes interrogées (et donc problématique pour 36,5 % des clients concernés). 61,2 % des répondants expriment leur souhait d'avoir un point de rechargement plus proche de leur domicile.

Parmi les améliorations attendues avec l'arrivée des compteurs intelligents, la majorité des répondants semblent favorables à l'idée de recharger leur compteur à budget via leur GSM et via internet⁹ pour autant que ce service ne soit pas facturé à l'utilisateur.

Au-delà de cette enquête par téléphone, la CWaPE a réalisé plusieurs « focus groupes » permettant d'interroger plus finement 28 ménages au total. Parmi ceux-ci, 16 sont satisfaits de leur câb, 12 ne le sont pas. D'après le sociologue qui animait ces rencontres, le câb est appréhendé comme stigmatisant dans un premier temps. Il permet ensuite de relâcher la pression externe des factures et une mise à distance des institutions. Pour le chercheur, « *certaines clients protégés n'osent pas demander l'aide hivernale, ou ne sont tout simplement pas au courant* »¹⁰. Un effort d'information via d'autres circuits de communication et un accès plus aisé au statut de client protégé sont, pour le chercheur, des améliorations indispensables.

La comparaison des outils wallon et bruxellois de protection des consommateurs en difficulté par la CWaPE

Conformément à la demande du Gouvernement wallon, la CWaPE a également procédé à une analyse comparative

² Définition, v. <http://www.cwape.be/?dir=2.4.01>.

³ CWaPE, *Étude sur les compteurs à budget*, Op. cit., p. 44.

⁴ Ibid., p. 46.

⁵ Ibid., p. 50.

⁶ Ibid., p. 56.

⁷ Ibid., p. 68.

⁸ Ibid., p. 61.

⁹ Ibid., p. 69.

¹⁰ Ibid., p. 96.

des deux outils d'apurement de dettes énergie que sont le càb en Wallonie et le limiteur de puissance à Bruxelles.

Au niveau qualitatif et en ce qui concerne l'électricité, la CWaPE identifie plusieurs avantages pour le limiteur de puissance; il garantit l'accès à un minimum d'énergie, oblige à une certaine maîtrise des consommations et évite au ménage concerné de prioriser l'énergie dans ses dépenses. Par contre, le limiteur de puissance n'empêche pas la dette de croître et implique une privation partielle des consommations. Quant au càb, la garantie d'accès à l'énergie n'est pas assurée, la privation peut être totale en cas de non-rechargement pour les clients non protégés et il induit une priorisation des dépenses énergétiques. D'autre part, le càb empêche la dette de croître et permet une certaine conscientisation du lien entre la consommation d'énergie et le coût de celle-ci. Pour le gaz, étant donné qu'il n'y a pas de limiteur à Bruxelles, le ménage confronté à un défaut de paiement continue à bénéficier de la fourniture sans restriction - et creuse donc son endettement - ou est coupé conformément à la décision du juge de paix.

La CWaPE s'est également attelée à chiffrer les coûts sociétaux des deux systèmes, c'est-à-dire l'ensemble des coûts supportés par les acteurs concernés à l'occasion de l'application de la procédure de défaut de paiement pour les clients résidentiels en électricité et en gaz¹¹.

À la lumière de cette comparaison, un scénario quantitatif théorique visant à estimer les coûts d'un basculement d'une procédure en défaut de paiement avec càb vers une procédure impliquant le limiteur de puissance a été envisagé. Il s'avère ainsi que cette hypothétique transition induirait une augmentation globale des coûts sociétaux de 28,6 millions en électricité et de 6,7 millions en gaz pour l'année de basculement par rapport à l'année de référence 2014. La CWaPE conclut ainsi qu'il « *n'y aurait donc pas d'intérêt économique pour la Région wallonne dans son ensemble d'abandonner le càb au profit du limiteur*

*de puissance avant l'arrivée des compteurs intelligents. Pour le client final en défaut de paiement, ce basculement se traduira par une augmentation de ses dettes énergie, toutes choses restant égales par ailleurs »*¹².

Tout en réaffirmant le choix du prépaiement comme moyen de gestion des consommations et de maîtrise de l'endettement, la CWaPE épingle une série de problèmes qu'il convient de régler pour protéger les ménages précarisés des privations importantes que peut induire le càb, notamment lorsqu'il alimente le combustible de chauffage

Les recommandations de la CWaPE

Tout en réaffirmant le choix du prépaiement comme moyen de gestion des consommations et de maîtrise de l'endettement, la CWaPE épingle une série de problèmes qu'il convient de régler pour protéger les ménages précarisés des privations importantes que peut induire le càb, notamment lorsqu'il alimente le combustible de chauffage. Parmi les pistes énoncées, la CWaPE suggère l'amélioration de l'accessibilité de l'information sur les càb et les aides disponibles, un accroissement des points de rechargement (notamment des bornes externes pour lesquelles les CPAS devraient être consultés quant à leur emplacement), l'absence de facture de régularisation importante (par

notamment une meilleure gestion de la charge externe, une obligation à charge des fournisseurs et GRD de respecter un délai de résolution des cas suspicieux et le non-remboursement des provisions pour l'hiver dans les cas où la facture de régularisation est émise juste avant l'hiver), l'application d'un plan de paiement raisonnable, l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, l'élargissement de la protection des clients précarisés en défaut de paiement et l'augmentation du crédit de secours.

La CWaPE sollicite également le renforcement du champ d'action des CPAS et de leur autonomie pour soutenir leurs initiatives d'accompagnement des ménages précarisés.

Les approches concrètes des CPAS wallons et des CPAS bruxellois

Dans la foulée de l'étude de la CWaPE et suite à la finalisation de l'étude réalisée par Brugel au sujet des décisions de justice de paix en matière de résiliation de contrat, la Fédération a rassemblé, à deux reprises, les membres de la Commission énergie, les représentants de cinq CPAS bruxellois et les deux régulateurs afin d'échanger sur les pratiques respectives.

Au menu de ces rencontres, une présentation succincte des deux systèmes de protection du consommateur d'énergie par les régulateurs et quelques exercices de résolution de situations problématiques concrètes dans ces deux différents contextes.

Quelle protection à Bruxelles ?

Les marchés de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale sont régis par respectivement l'ordonnance du 19 juillet 2001 et celle du 1^{er} avril 2004. La législation impose aux fournisseurs de faire offre à tous les clients qui leur demandent. Pour les ex-clients qui auraient encore des dettes chez le fournisseur sollicité, celui-ci peut refuser, par écrit, de formuler une proposition ou demander une caution dont le montant ne peut dépasser deux provisions mensuelles. Les contrats sont conclus

¹¹ Ibid., p. 111.

¹² Ibid., p. 169.

pour trois ans au moins et peuvent être résiliés, conformément à l'Accord consommateur¹³, moyennant un préavis d'un mois maximum sans indemnité de rupture¹⁴.

Dès lors que le client bruxellois ne paie pas sa facture d'électricité, à l'issue d'un délai de 7 jours après la mise en demeure, le fournisseur demande la pose du limiteur et en informe le CPAS. Parallèlement, le client peut, dès la première mise en demeure, demander le statut de client protégé via le GRD (Sibelga), le régulateur (Brugel) ou le CPAS. L'accès au statut de client protégé est temporaire. Dès que le client a remboursé sa dette, il perd son statut et retourne chez son fournisseur commercial.

Lorsqu'il acquiert sa protection, le client voit son contrat avec le fournisseur commercial suspendu, ce qui implique que ce dernier ne pourra pas demander la résolution dudit contrat au juge. C'est alors Sibelga, en qualité de fournisseur social, qui fournit le client au tarif social via le limiteur de puissance (fourniture minimale d'électricité de 2300 W ou plus à la demande du CPAS en fonction de la situation familiale).

Pour maintenir son statut de client protégé, le bénéficiaire devra à la fois respecter le plan de paiement négocié avec le fournisseur et accepter le placement du limiteur de puissance. Si l'une de ces deux conditions n'est pas remplie, le client protégé perd le tarif social et Sibelga le facturera au tarif maximum. Le client protégé doit également payer ses factures à Sibelga. À défaut, ce dernier entamera une procédure de coupure auprès du juge de paix.

En cas de défaut de paiement et conformément à la procédure, le fournisseur peut demander la résiliation du contrat (d'électricité et de gaz) devant le juge de paix. Si la décision intervient entre le 1^{er} octobre et le 31 mars, le ménage ne



sera pas coupé mais repris par Sibelga comme client hivernal et la coupure n'interviendra qu'après le 1^{er} avril de l'année en cours.

Quelle évaluation de la protection bruxelloise ?

Brugel, en collaboration avec SiaPartners, a publié une étude¹⁵ en mars dernier relative aux décisions de justice de paix en matière de résiliation de contrat. De cet état de lieux, il ressort que la procédure de résiliation du contrat est très longue (de 289 à 439 jours¹⁶) comparativement à la Wallonie (80 jours minimum¹⁷). Concrètement, entre la demande de résiliation et la coupure effective, le nombre de ménages concernés est divisé par quatre. Parmi les moyens utilisés pour éviter la coupure, certains changent de fournisseur ; d'autres déménagent ou refusent de donner accès à leur compteur ; d'autres, bien sûr, paient leurs dettes ou acquièrent le statut de client protégé.

Globalement, au-delà des coûts engendrés par la procédure pour la société dans son ensemble (coûts fournisseurs des irrécouvrables répercutés sur les tarifs, coûts pour les CPAS, pour la justice de

Comparativement, pour l'année 2014, l'endettement des ménages en matière d'énergie est presque deux fois plus élevé en Région de Bruxelles-Capitale qu'en Région wallonne

paix et Sibelga), la procédure judiciaire bruxelloise implique une augmentation de la dette du client de 27 à 40 %. Aussi, le nombre de coupures autorisées par le juge de paix augmente significativement depuis 2014¹⁸.

97 % des ménages ne se présentent pas à l'audience en justice de paix, ce qui implique dans la plupart des cas une décision de coupure prise dans le cadre d'un jugement par défaut¹⁹.

Comparativement, pour l'année 2014, l'endettement des ménages en matière d'énergie est presque deux fois plus élevé en Région de Bruxelles-Capitale qu'en Région wallonne²⁰.

¹³ SPF Économie, PME, Classes Moyennes et Énergie, *L'Accord - Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz*, http://economie.fgov.be/fr/binaries/accord_electricity_fr_tcm326-41209.pdf, [Consultation le 14.7. 2017].

¹⁴ Notons que le nouvel Accord du consommateur réintroduit de manière détournée des frais de rupture de contrat via des redevances fixes ou des frais d'abonnement. V. *L'Accord - Le consommateur dans le marché libéralisé...*, *ibid.*, p. 17.

¹⁵ Brugel, *Étude relative à l'analyse quantitative et qualitative des décisions de justice de paix en matière de résiliation de contrat*, <http://www.brugel.be/Files/media/SIGI/58cba456468b0.pdf>, [Consultation le 14.7.2017]

¹⁶ *Ibid.*, p. 5

¹⁷ CWaPE, *Étude sur les compteurs à budget*, Op. cit., p 144.

¹⁸ *Ibid.*, p 109.

¹⁹ Brugel, *Rapport annuel 2015, Droits des consommateurs résidentiels et fonctionnement des marchés électricité et gaz*, <http://www.brugel.be/Files/media/SIGI/580de0fa76606.pdf>, [Consultation le 14.7.2017], p. 33.

²⁰ CWaPE, *Étude sur les compteurs à budget*, Op. cit., p. 169.



social et donc le bénéfice de toutes les démarches entreprises par le CPAS pour lui octroyer la protection. Concrètement, pour éviter l'enlisement des situations et compte tenu des montants à leur disposition, les CPAS bruxellois utilisent plus systématiquement le fonds gaz et électricité. Des éléments contextuels compliquent également la tâche des CPAS bruxellois comme la barrière de la langue pour une forte proportion de personnes aidées et le nombre restreint de fournisseurs accessibles en Région bruxelloise (8 fournisseurs à Bruxelles²¹ contre près de 40 fournisseurs en Wallonie²²).

Tous les CPAS présents font un même constat : les revenus des ménages sont trop faibles dans un contexte d'augmentation des coûts de l'énergie et du montant des loyers

Ainsi, les différences observées entre la Wallonie et Bruxelles, au-delà de la procédure, concernent principalement les marges de manœuvre dont disposent les CPAS dans le cadre du fonds gaz et électricité. Par ailleurs, tous les CPAS présents font un même constat : les revenus des ménages sont trop faibles dans un contexte d'augmentation des coûts de l'énergie et du montant des loyers. Aussi, tous constatent que les demandes adressées au CPAS en matière d'énergie sont très souvent le point de départ d'un accompagnement global du ménage concerné.

Et concrètement, pour les CPAS ?

Pour cerner au mieux la manière de traiter une situation à Bruxelles et en Wallonie, les CPAS bruxellois et wallons se sont penchés sur une série de cas. Ceux-ci ont été envisagés en fonction des contextes respectifs. De ces échanges, il s'avère que les CPAS, malgré des contextes différents, envisagent les situations rencontrées dans leur globalité et apportent en partie des solutions identiques comme l'analyse des ressources disponibles ; la tentative

de rétablissement de l'équilibre « ressources et charges » du ménage ; la vérification de l'accès au tarif social ; la vérification du montant de la dette réelle ; l'intervention, le cas échéant, du fonds gaz et électricité et la mise en place d'un accompagnement préventif. À Bruxelles, les CPAS expriment une forte implication de leur part dans l'octroi de la protection qui nécessite une enquête sociale mais, également, un suivi incontournable du plan de paiement. Effectivement, faute de respect dudit plan, le ménage concerné perd le tarif

²¹ Brugel, <http://www.brugel.be/fr/acteurs-sur-le-marche-liberalise-de-l-energie-en-region-de-bruxelles-capitale/liste-des-fournisseurs-d-electricite-et-de-gaz-en-region-de-bruxelles-capitale>, [Consultation le 14.7.2017].

²² CWaPE, listes des fournisseurs titulaires d'une licence de fourniture, <http://www.cwape.be/?dir=2.1.03> [Consultation le 17.7.2017].